

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA EL AÑO 2016 Y POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL PRÓXIMO EJERCICIO DE SUPERVISION DE ACUERDO AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 3/2013, DE 4 DE JUNIO.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/012/15

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 5 de noviembre de 2015

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Supervisión Regulatoria, acuerda lo siguiente:

PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 5 de agosto de 2015 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de ADIF en la que comunicaba que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 *“no contempla ningún incremento de las tarifas unitarias de los cánones ferroviarios”*. El gestor de infraestructuras señalaba en su carta que, en relación con los cánones ferroviarios, era necesario considerar los importantes cambios que suponía la aprobación de la Ley del Sector Ferroviario así como la adecuación de los métodos de cálculo de los costes directos al Reglamento de Ejecución 2015/909 relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (en adelante, RE 2015/909).

Con fecha 6 de agosto de 2015 la CNMC requirió a ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) determinada información relativa a los costes de las líneas y resto de las infraestructuras ferroviarias así como los ingresos derivados de los diferentes cánones.

Tras concederse una ampliación de plazo, ADIF y ADIF AV dieron cumplimiento a este requerimiento con fechas 11 de septiembre y 6 de octubre de 2015.

SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) dispone, en su artículo 11.Uno.5 según su redactado incluido en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, LSF), que la CNMC supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario, para lo cual ejercerá, en particular, la función de velar por que los cánones y tarifas ferroviarios cumplan lo dispuesto en sus normas reguladoras y no sean discriminatorios.

Es importante señalar que la LSF recientemente aprobada modifica sustancialmente la regulación de los cánones establecida en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante Ley 39/2003). A este respecto, la LSF establece, en su Disposición transitoria cuarta que hasta que no se fijen de conformidad con las reglas establecidas en el título VI, los cánones ferroviarios y las tarifas de los servicios complementarios en las instalaciones de servicio dependientes de los administradores de infraestructuras, seguirán siendo aplicables las vigentes a la entrada en vigor de la Ley. La adecuación de los cánones ferroviarios a lo dispuesto en el título VI se incluirá en todo caso, en el primer proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que se tramite después de la entrada en vigor de la ley.

Ello implica que los cánones exigibles en el ejercicio 2016 se han de regir por las reglas aplicables en la Ley 39/2003 mientras que los aplicables en 2017 deberán ya adecuarse a la nueva ley.

Además, el artículo 100 de la LSF, como ya hacía el artículo 77 de la Ley 39/2003, establece que la CNMC debe realizar un informe sobre las propuestas de los administradores de infraestructuras en relación con los cánones ferroviarios con carácter previo a su remisión al Ministerio de Fomento para su inclusión en los anteproyectos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por su parte, el apartado Uno.7 del artículo 11 de la LCNMC según la modificación introducida por la LSF, habilita a la CNMC a realizar o encargar la realización de auditorías a los administradores de infraestructuras, a los explotadores de las instalaciones de servicio y, en su caso, a las empresas ferroviarias, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones contables aplicables. Dicho artículo se ha añadido a la LCNMC como consecuencia de la transposición de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Directiva RECAST) que otorga a los organismos reguladores la competencia de velar por que los cánones

establecidos por el administrador de las infraestructuras cumplan lo dispuesto en dicha Directiva, incluyendo que sean equivalentes a los costes directamente imputables a la prestación del servicio ferroviario. Para posibilitar esta facultad, el artículo 57.12 de la Directiva RECAST faculta a los organismos reguladores a efectuar auditorías a los administradores de infraestructuras así como a pedir la información contable pertinente incluida en su Anexo VIII y, en particular, en relación con los cánones, las diferentes categorías de costes, los volúmenes de los distintos servicios y sus precios así como los costes e ingresos utilizando la metodología de costes pertinente.

La Directiva RECAST habilitaba, asimismo, a la Comisión Europea para adoptar, antes del 16 de junio de 2015, un acto de ejecución para establecer las modalidades de dichos cálculos. En consecuencia, desde el 1 de agosto de 2015 resulta aplicable el RE 2015/909 que, además de establecer los costes elegibles y no elegibles de la red ferroviaria, obliga, en su Disposición Transitoria, al administrador de infraestructuras a transmitir al organismo regulador su método de cálculo de los costes directos. Asimismo habilita a los organismos reguladores a evaluar las propuestas de modelización de los administradores de infraestructuras así como a solicitar que éstos calculen los costes unitarios directos bien sobre la base de la información contable disponible o bien mediante estimaciones econométricas.

Por otra parte, el artículo 11.Uno.4 de la LCNMC dispone que la CNMC supervisará el procedimiento de consulta previo a la fijación de cánones y tarifas entre empresas ferroviarias o candidatos y los administradores de infraestructuras e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes.

Finalmente, el artículo 28.1 de la LCNMC habilita a esta Comisión a solicitar la información requerida para el ejercicio de sus funciones.

En ejercicio de dichas funciones en el presente informe se analizará, de acuerdo con los criterios fijados por el marco regulador, la congelación propuesta de los cánones ferroviarios para 2016 y se valorará el procedimiento de fijación de los mismos de acuerdo con la legislación del sector ferroviario, considerando también el periodo transitorio que establece la citada disposición transitoria cuarta de la LSF. Finalmente, a la vista de la transposición al marco regulador español de la Directiva RECAST y demás normativa comunitaria de aplicación a los cánones ferroviarios, y de conformidad con las competencias señaladas, se concretarán las medidas que el administrador deberá adoptar para garantizar el cumplimiento de los cambios que el nuevo marco impone sobre los principios de fijación de los cánones ferroviarios. Estas medidas son necesarias para que la CNMC pueda ejercitar las competencias que tiene atribuidas al respecto.

II. CÁNONES FERROVIARIOS EN ESPAÑA

II.1. Estructura de los cánones ferroviarios

Como se ha dicho anteriormente, el presente Informe se elabora en un momento de transición entre la estructura y principios de fijación de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 73 a 75 de la Ley 39/2003 y el nuevo marco derivado de la aprobación de la LSF. Sin embargo, las propuestas de los administradores de infraestructuras se basaban en la primera, vigente en el momento de elaboración de los presupuestos para el año 2016, por lo que se describirá, en primer lugar, la estructura de la Ley 39/2003 para, posteriormente, analizar los cambios que deben producirse.

Además de los principios generales para la fijación de los cánones ferroviarios incluidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, su artículo 74 distingue entre cuatro modalidades por la utilización de las líneas ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General (en adelante, RFIG): acceso, reserva de capacidad, circulación y tráfico, con los siguientes hechos imponibles:

- Canon de acceso cuyo pago dará derecho a utilizar la RFIG o parte de ella;
- Canon por reserva de capacidad que deberá abonarse para asegurar la disponibilidad en un tramo de la RFIG;
- Canon de circulación que se abonará por la capacidad efectivamente utilizada;
- Canon por tráfico que será función del tráfico producido sobre la infraestructura.

Por su parte, el artículo 75 de la Ley 39/2003 establece los cánones por el uso de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias que incluye, entre otros, el canon por el uso de las estaciones, por el estacionamiento y uso de los andenes en las estaciones, por el paso por cambiadores de ancho, etc.

II.2. Costes de la RFIG

La Ley 39/2003 también establece que los cánones se fijarán en función de los costes de la administración de la RFIG. De acuerdo con la legislación vigente durante este periodo transitorio, la totalidad de los costes de la RFIG deben recuperarse a través de las diferentes modalidades de cánones. Por una parte, los cánones por la utilización de las líneas ferroviarias de la RFIG, distinguiendo entre cuatro modalidades: acceso, reserva de capacidad, circulación y tráfico y a los que deberán imputarse los siguientes costes de conformidad con la Ley 39/2003:

- Canon de acceso que repercutirá los costes que supone para el gestor de las infraestructuras su relación con las empresas ferroviarias,

incluyendo la publicación de la declaración de red, la elaboración de los planes de explotación, asignación de capacidad o la supervisión de la circulación de trenes;

- Canon por reserva de capacidad que repercutirá los costes fijos de mantenimiento, explotación y gestión de la infraestructura ferroviaria;
- Canon de circulación que repercutirá los costes variables de mantenimiento, explotación y gestión de la infraestructura ferroviaria;
- Canon por tráfico que repercutirá los costes de carácter financiero, de amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el desarrollo razonable de las infraestructuras ferroviarias.

Los cánones por la utilización de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias recogen, a su vez, los costes de su prestación.

En este apartado se analiza cuál ha sido la evolución de los costes imputados a cada uno de los cánones ferroviarios en el periodo 2010-2014. En las dos tablas siguientes se muestra el desglose por cada tipo de canon, así como su tasa de crecimiento anual medio acumulativo en el periodo.

En estas tablas no se incluyen los costes de los cánones por estacionamiento y utilización de andenes en las estaciones, de paso por cambiadores de ancho, por la utilización de vías de apartado y por la prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización del dominio público ferroviario, ya que, como se verá más adelante, sus costes están incluidos en los gastos de mantenimiento de las infraestructuras de la RFIG y, por ello, no tienen asignado ningún coste específico en el modelo actual de contabilidad analítica de los gestores de infraestructuras.

Tabla 1. Evolución de los costes imputados a cada modalidad de cánones ferroviarios

Millones de euros	2010	2011	2012	2013			2014		
				ADIF	ADIF AV	Total	ADIF	ADIF AV	Total
Costes canon por utilización de las líneas de la RFIG (1) = (2) + (3)	1.164,1	1.269,1	1.296,6	725,8	602,1	1.327,9	627,2	653	1.280,3
Costes canon de acceso + reserva + circulación (2)	1.000,3	1.008,2	991	725,8	273,4	999,2	626,4	295,3	921,6
Costes canon por tráfico (3)	163,8	260,9	305,6	0	328,7	328,7	0,87	357,7	358,6
Costes canon por utilización de estaciones por viajeros	73,9	79,9	76,2	16,9	61,7	78,6	19,2	63,1	82,3

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Tabla 2. Tasa de crecimiento medio anual acumulativo de los costes de los cánones ferroviarios en el periodo 2010-14

	Tasa de crecimiento 2010-2014
Costes del canon por utilización de las líneas de la RFIG	2,41%
Costes del canon de acceso + reserva + circulación	-2,03%
Costes del canon por tráfico	21,64%
Costes del canon por utilización de estaciones por viajeros	2,71%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En el periodo analizado, los costes asociados a los cánones por utilización de líneas de la RFIG y de las estaciones han experimentado un crecimiento medio anual del 2,41% y del 2,71%, respectivamente.

Si se desglosan los costes de los cánones por utilización de líneas de la RFIG en los costes de los cánones de acceso, reserva y circulación, por un lado, y de tráfico, por otro, se comprueba que los costes de este último canon han

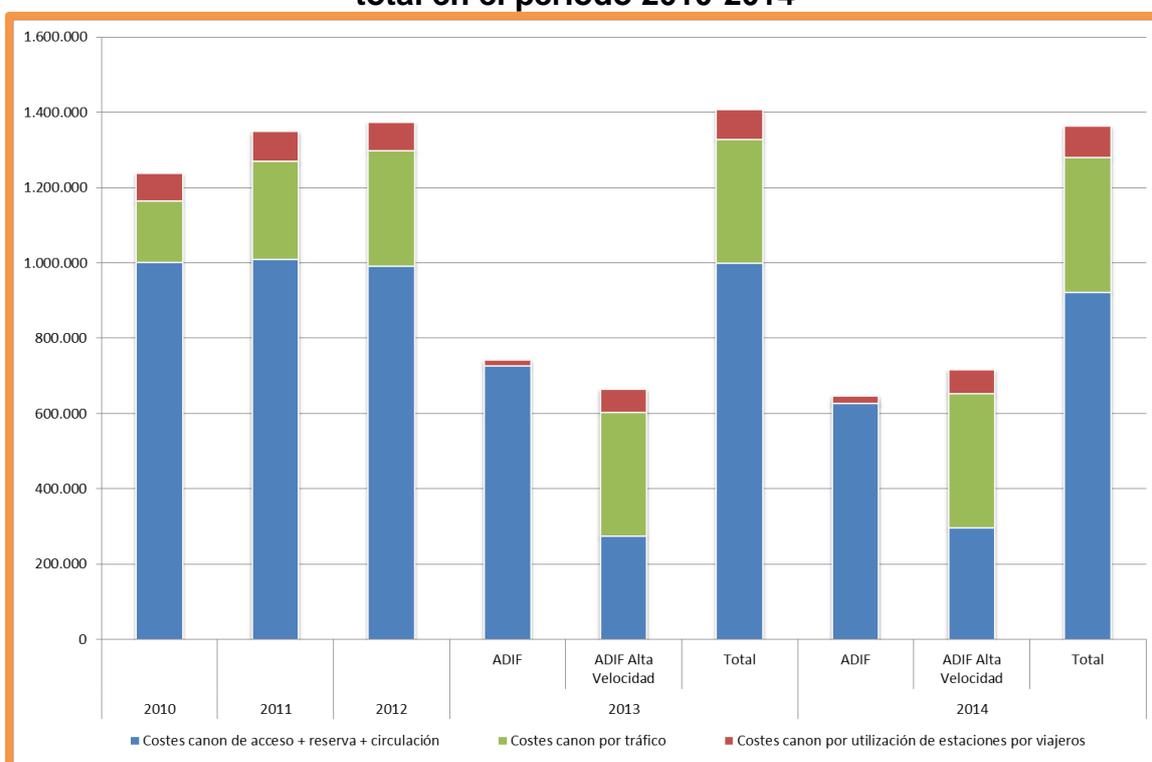
aumentado significativamente. Como consecuencia, el canon por tráfico ha pasado de suponer el 14% de los costes por utilización de las líneas ferroviarias en 2010 al 28% en 2014. De este modo, a pesar de la extensión de la red ferroviaria en estos años, los costes operativos y de mantenimiento se han reducido, mientras que los únicos costes que se han incrementado se refieren a los financieros y amortizaciones.

Es de destacar que los gestores han proporcionado conjuntamente los costes de los cánones de acceso, reserva y circulación. Esta situación, como se indicará más adelante, no cumple con lo establecido en la Ley 39/2003 y requiere, de cara al desarrollo de los modelos analíticos que sirvan para fijar los cánones en base a la nueva estructura establecida en la LSF, un desglose de los mismos en función de los costes a recuperar en cada uno de ellos.

A partir de 2013, en correspondencia con la escisión del administrador de infraestructuras ferroviarias entre ADIF y ADIF AV, se muestran los costes de cada uno de ellos por separado. Cabe mencionar que, tras la separación de ambas sociedades, aproximadamente el 72% de los activos fueron asignados a ADIF AV y el 28% restante a ADIF.

No obstante este reparto de activos, como se observa en el gráfico siguiente, ADIF soporta unos costes totales relacionados con la utilización de líneas ferroviarias equivalentes en volumen a los de ADIF-AV. Analizando cada uno de los cánones que componen el de utilización de las líneas, se comprueba que los costes de los cánones de acceso, reserva y circulación en ADIF son más del doble de los costes de ADIF AV por estos mismos conceptos. Es decir, los costes administrativos de la gestión del acceso de los operadores ferroviarios y los costes de mantenimiento, gestión y explotación de la red son muy superiores en la red ferroviaria convencional que administra ADIF que los de la red de alta velocidad que administra ADIF AV.

Gráfico 1. Contribución de los costes de los cánones ferroviarios al coste total en el periodo 2010-2014



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En este sentido, aunque la valoración de los activos es muy superior en ADIF AV con respecto a la de ADIF, la red de ADIF AV tiene una dimensión menor que la convencional de ADIF, más extensa y antigua, por lo que puede ser razonable este reparto. Sin embargo, de cara al futuro análisis de los nuevos modelos de costes, sería necesario que los gestores aportaran mayor información sobre estos aspectos.

Con respecto al canon por tráfico, que comprende los costes financieros y de amortización de las infraestructuras, se puede observar que ADIF soporta unos costes muy inferiores a los de ADIF AV, lo que parece coherente con el reparto de activos mencionado anteriormente así como con el mayor nivel de amortización que tiene la red convencional en comparación con la red de alta velocidad.

Por último, con respecto al canon por utilización de las estaciones por los viajeros, ADIF y ADIF AV explican que en estos costes incluyen únicamente los gastos asociados a las estaciones multioperador y que la gestión de las estaciones de Cercanías y de RAM (red de ancho métrico, antigua vía estrecha) se ampara en un convenio suscrito con Renfe Operadora mediante el que se asegura el equilibrio del resultado, por lo que los gastos correspondientes a la utilización de esas estaciones no se incluyen. Esta circunstancia puede explicar el hecho de que los costes que asigna ADIF por este concepto sean inferiores a

los de ADIF AV, que no tiene ninguna estación de Cercanías y RAM, aunque no se dispone de información adicional para valorar la razonabilidad de la cuantía asignada a cada uno de los gestores. Por otra parte, indican que los gastos asociados a las estaciones adscritas a Circulación están incluidos en los gastos de mantenimiento de la RFIG.

II.3. Fijación y evolución reciente de los cánones ferroviarios

El presente apartado describirá la evolución de los ingresos percibidos por los gestores de las infraestructuras (ADIF y ADIF AV) en concepto de cánones ferroviarios. En primer lugar cabe recordar que los cánones ferroviarios son considerados tasas públicas de conformidad con los artículos 73 de la Ley 39/2003 y 96 de la LSF.

Así, la Ley 39/2003, en su redacción inicial, requería de una Orden Ministerial para el establecimiento de las cuantías de los cánones ferroviarios. De esta forma, la Orden FOM/898/2005¹ fijó por primera vez los cánones siendo, posteriormente, modificada por la Orden FOM/2336/2012². Esta última cambió la estructura del canon de acceso, introduciendo tres nuevos tramos al objeto de favorecer la entrada, incluyó las cuantías para el tráfico de mercancías en las líneas tipo A (alta velocidad) y, más importante, incrementó de forma sustancial (en torno al 35%) las cuantías de los cánones por reserva de capacidad, circulación y tráfico.

Finalmente, y a pesar de la propuesta inicial de congelación de ADIF y ADIF AV, la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, en su artículo 65, estableció el incremento del 1% de todas las tasas estatales incluyendo, por tanto, los cánones ferroviarios.

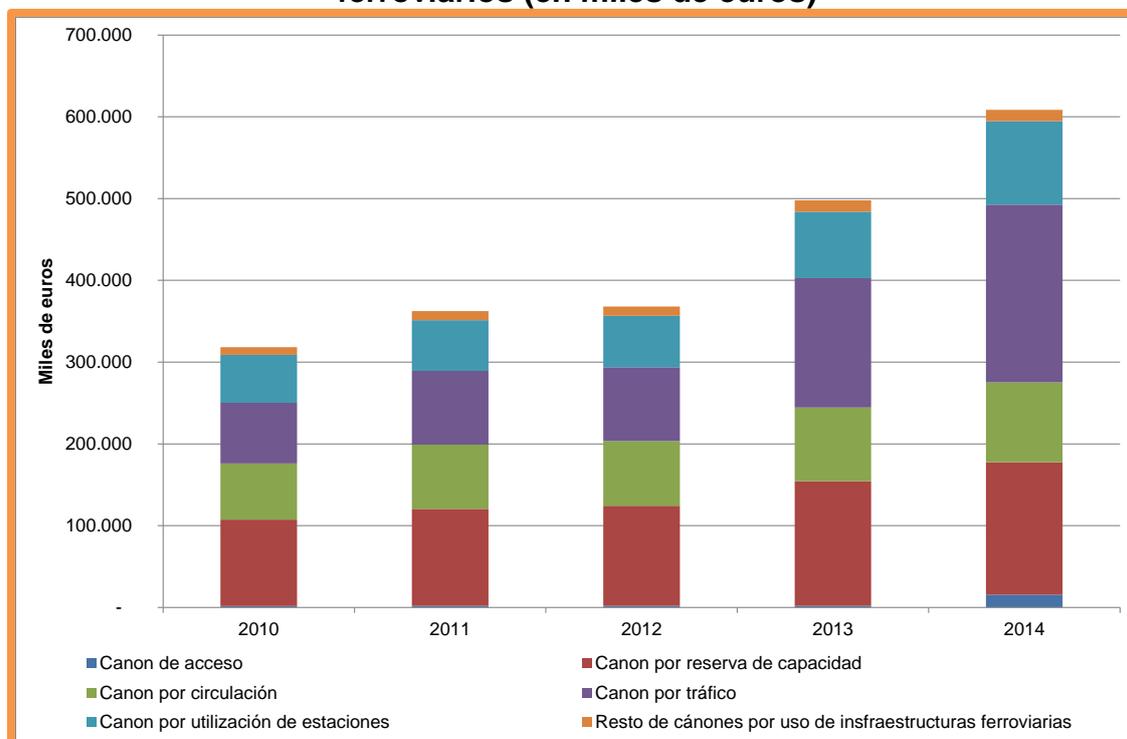
Como consecuencia de estos incrementos, junto con el aumento del tráfico ferroviario de alta velocidad³, el importe recaudado por ADIF y ADIF AV se ha incrementado sensiblemente a partir del ejercicio 2012 (ver gráfico siguiente).

¹ De 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

² De 31 de octubre, por la que se modifica la Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

³ Como resultado del cambio de política comercial de Renfe, los pasajeros de alta velocidad en España se incrementaron, en 2013, en un 14,5% y en 2014 en un 15,9%.

Gráfico 2. Evolución de la facturación de ADIF y ADIF AV por cánones ferroviarios (en miles de euros)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Como se observa, los ingresos por las diferentes modalidades de cánones ferroviarios ascendieron, en 2014, a más de 600 millones de euros, siendo los de tráfico, reserva de capacidad y uso de estaciones los que mayor proporción suponen. De esta facturación, prácticamente su totalidad viene generada por el tráfico de pasajeros, siendo los ingresos por el tráfico de mercancías muy reducidos (menos del 1% de total).

Por otra parte, dentro del tráfico de viajeros cabe destacar que los servicios de alta velocidad generan la mayor parte de los ingresos de los gestores de infraestructuras en España, con una aportación superior al 80% del total. Como se observa en la tabla siguiente, los corredores Madrid-Barcelona y Madrid-Andalucía son los que aportan mayores ingresos a ADIF AV con el 46 y 35% respectivamente.

Tabla 3. Evolución de los ingresos por cánones por corredor⁴

<i>Miles de euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Madrid-Andalucía	104.172	107.068	99.771	121.655	150.918
Madrid-Barcelona	106.174	106.804	111.302	146.792	198.208
Madrid-Valladolid	6.241	7.406	10.383	15.729	14.773
Madrid-Levante		35.187	36.105	52.983	65.731
Ourense-Santiago		61	1.665	2.041	2.503
Total	216.586	256.526	259.227	339.200	432.133

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Finalmente destacar que, de forma consistente con la contribución del tráfico de pasajeros a los cánones, Renfe Viajeros es el operador que genera unos mayores ingresos a ADIF y ADIF AV suponiendo, junto con Renfe Mercancías, más del 99% de los ingresos por cánones.

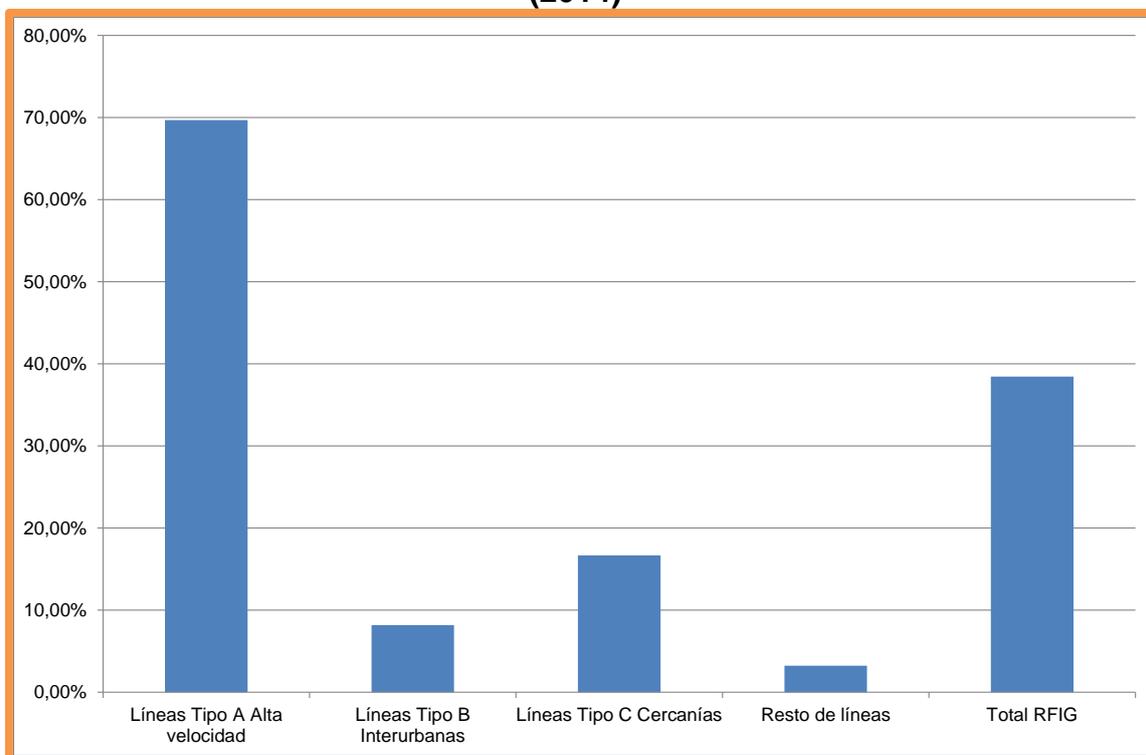
II.4. Cobertura de los costes mediante los cánones ferroviarios

Una vez se ha presentado la evolución de los costes e ingresos derivados de la administración de la RFIG se presenta, a continuación, la cobertura de los costes de los diferentes tipos de líneas y corredores. El gráfico siguiente presenta el porcentaje que suponen los ingresos por utilización de líneas de la RFIG (sin incluir, por tanto, los ingresos derivados del uso de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias) sobre el total de costes de cada uno de los tipos de líneas de la RFIG.

Como se puede observar, ADIF y ADIF AV consiguen recuperar aproximadamente el 40% de los costes de la RFIG, siendo esta cobertura superior en el caso de los servicios de alta velocidad (líneas A), en torno al 70%. El resto de servicios presenta niveles de cobertura de los costes reducidos.

⁴ No incluye los cánones por uso de estaciones pero sí los cánones por el uso de las líneas ferroviarias y otras infraestructuras.

Gráfico 3. Índices de cobertura de los costes de administración de la RFIG (2014)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Del análisis de las diferentes categorías de los costes (véase Tabla 4) se deduce que los gastos de explotación suponen más del 70% de los costes y que únicamente las líneas de alta velocidad son capaces de cubrirlos. Por el contrario, el resto de líneas, sujetas a obligaciones de servicio público, requieren de la financiación pública para sufragar no solo su amortización sino también los costes de operación.

Tabla 4. Ingresos, costes y resultado de la RFIG (2014)

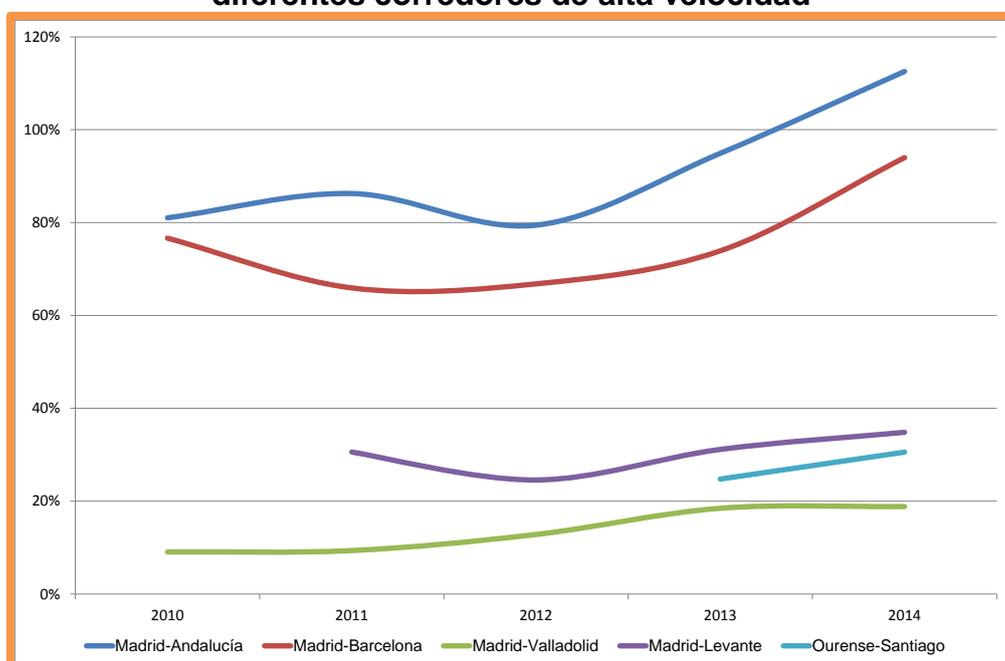
<i>Miles de euros</i>	Líneas de alta velocidad	Líneas Interurbanas	Cercanías	Resto de líneas	Total
Ingresos por cánones⁵	432.133	21.214	48.419	4.780	506.546
Otros ingresos	8.641	14.318	14.588	7.494	45.041
Total ingresos	440.774	35.533	63.007	12.273	551.587
Gastos de explotación	- 273.300	- 260.256	- 287.555	- 142.638	- 963.748
EBITDA	167.474	- 224.723	- 224.548	- 130.365	- 412.162
Amortizaciones	- 157.989	- 12.935	- 17.608	- 12.405	- 200.936
Gastos financieros	- 197.619	- 660	0	0	- 198.279
Resultado	- 188.133	- 238.318	- 242.155	- 142.770	- 811.377

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Finalmente cabe destacar que la situación entre los corredores de alta velocidad no es homogénea. Así, como se observa en el gráfico siguiente, el corredor Madrid- Andalucía consigue recuperar la totalidad de los costes de operación, construcción y financieros, mientras que el Madrid-Barcelona se sitúa en torno al 95% (si bien es el corredor que mayor EBITDA aporta a ADIF AV). En el extremo opuesto se sitúa el corredor Madrid-Valladolid (que entró en servicio en diciembre de 2007) y los más recientes de Levante y Orense-Santiago.

⁵ No incluye los cánones por uso de estaciones pero sí los cánones por el uso de otras infraestructuras dado que este canon se destina a sufragar los costes de las mismas.

Gráfico 4. Evolución del grado de cobertura de los costes de los diferentes corredores de alta velocidad



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En conclusión cabe decir que los niveles actuales de los cánones ferroviarios permiten cubrir los costes operativos de los servicios de alta velocidad en España y, en los corredores de Madrid-Andalucía y, previsiblemente, Madrid-Barcelona, la totalidad de los costes. Por el contrario, el resto de servicios y líneas de las RFIG presenta unos costes de operación superiores a los ingresos derivados de su explotación.

III. CÁNONES DE ADIF Y ADIF AV PARA 2016

III.1. Procedimiento de actualización o modificación de los cánones

III.1.1. Papel del Administrador de Infraestructuras

El marco comunitario regulador del sector ferroviario se basa, entre otros principios, en la independencia en las funciones esenciales del gestor de las infraestructuras. Así, el artículo 4 de la Directiva RECAST establece que “[R]espetando el marco y las normas específicas establecidas por los Estados miembros en materia de cánones y de adjudicación, el administrador de infraestructuras será el responsable de su gestión, administración y control interno”. En este sentido resulta pertinente recordar que la Sentencia del pasado

28 de febrero de 2013 por el Tribunal de Justicia Europeo⁶, en relación con el procedimiento de infracción abierto contra el Reino de España, reconocía que *“para garantizar la independencia de gestión del administrador de infraestructuras, éste debe de disponer, en el marco de la tarificación que hayan definido los Estados miembros, de un cierto margen de actuación para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión”*.

Las anteriores previsiones se recogen, después de las modificaciones normativas consecuencia de la anterior Sentencia, en el artículo 77 de la Ley 39/2003 que regula la actualización de los cánones ferroviarios, estableciendo que es el administrador de infraestructuras quien debe elaborar la propuesta de actualización o modificación de los mismos. Igualmente, el artículo 21 de dicha ley, que establece las competencias de los administradores de infraestructuras incluye, en su letra I, la elaboración de dichas propuestas así como la determinación y cobro de los cánones ferroviarios.

Resulta evidente, por tanto, la responsabilidad de los administradores de infraestructuras, esto es, ADIF y ADIF AV, en la elaboración, de forma autónoma e independiente, de las propuestas de actualización y modificación de los cánones ferroviarios así como del cumplimiento de los trámites anteriores.

III.1.2. Procedimiento de actualización o modificación de los cánones de 2016

Una vez establecido el papel de ADIF y ADIF AV en el proceso de actualización de los cánones cabe ahora analizar el procedimiento llevado a cabo para su fijación en 2016 que, como se ha dicho, todavía estaba regido por la Ley 39/2003. En primer lugar es necesario recordar que los administradores de infraestructuras no han comunicado formalmente y en el plazo establecido legalmente propuesta alguna para dicho ejercicio si no que, como se ha dicho, se limitaron a enviar, el pasado día 5 de agosto, un escrito en el que señalaban que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado no contemplaba ningún incremento de las tarifas unitarias de los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV.

En el citado escrito se reseña que la aprobación del Proyecto de Ley del Sector Ferroviario, *“introduce significativas modificaciones tanto en la estructura como en la tipología de los cánones (...)”*. Igualmente, en dicho escrito se señala que ADIF y ADIF AV deben adecuar su método de cálculo de los costes directo, de conformidad al citado RE 2015/909. Por lo anterior se concluye que *“no se*

⁶ Asunto C-483/10.

prevén para el año 2016 modificaciones ni actualizaciones de las cuantías vigentes para el año 2015 de todas las modalidades de cánones ferroviarios de ADIF y ADIF Alta Velocidad”.

A juicio de esta Comisión, la propuesta de congelación de los cánones para el año 2016 está afectada por la tramitación prevista en el artículo 77 de la Ley 39/2003. En primer lugar, desde un punto de vista formal, la actualización de los cánones ferroviarios no tiene por qué suponer su modificación. Esto es, cada propuesta anual de los cánones supone su actualización, sin que esto requiera de su modificación. De hecho, el propio artículo 77 de la Ley 39/2003 reconoce que puede haber una actualización sin modificación de los cánones obligando, igualmente, a someterla a informe de la CNMC y consulta de las empresas ferroviarias. Es decir, las reglas aplicables a los cánones ferroviarios afectan, según el artículo 77 de la Ley 39/2003, tanto a la modificación como a la actualización de las cuantías resultantes de lo establecido en los artículos 74 y 75.

En segundo lugar, desde un punto de vista material, la CNMC habrá de informar sobre cada propuesta de cuantías (sean los mismos importes que los vigentes para el año anterior, superiores o inferiores) de cánones que se vaya a introducir en los presupuestos generales de cada ejercicio, a los efectos, entre otras cuestiones, de velar porque los referidos cánones se ajusten a sus normas reguladoras y, en particular, supongan la repercusión de los últimos costes asociados disponibles.

Por todo lo anterior, es evidente que en toda propuesta de cánones, con independencia de si ésta supone una modificación de sus importes, éstos se están actualizando y, por tanto, debe seguirse el procedimiento establecido en el artículo 77 de la Ley 39/2003.

III.1.3. Conclusiones sobre el procedimiento para el ejercicio 2016

En definitiva, esta Comisión considera que la congelación de los cánones ferroviarios para 2016 es consecuencia de una propuesta realizada por ADIF y ADIF AV en aplicación de su margen de actuación que tanto el marco europeo como nacional le garantizan. Dicha propuesta ha supuesto la actualización de los cánones ferroviarios para ese ejercicio, debiéndose haber sometido a consultas por parte de las empresas ferroviarias y a informe previo de esta Comisión, trámites legales establecidos en el artículo 77 de la Ley 39/2003. Sin embargo, únicamente a *posteriori*, una vez ya incluidos en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado, mediante escrito de 5 de agosto de 2015, los gestores de infraestructuras comunicaron el resultado de la actualización.

III.2. Valoración de la propuesta de congelación de los cánones ferroviarios

Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior, ha de significarse que corresponde a esta Comisión, de acuerdo con el citado artículo 11.Uno.5 de la LCNMC, velar por que los cánones ferroviarios cumplan lo dispuesto en la normativa vigente y, en particular, en los artículos 73 a 75 de la Ley 39/2003. En los siguientes epígrafes se analizarán las previsiones contenidas en la legislación vigente en el momento en que ADIF y ADIF AV realizaron su propuesta así como en qué medida la congelación adoptada⁷ es consistente con la misma.

III.2.1. Costes a recuperar por los cánones ferroviarios de acuerdo con los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003

En este apartado se analiza, en base a la información de costes aportada por ADIF y ADIF AV, si los costes asignados a los cánones se adecuan a lo recogido en la Ley 39/2003. En concreto, se analiza si las actividades y las categorías de gastos presentadas por los administradores de infraestructuras bajo las distintas modalidades, tanto del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG como del canon por utilización de las estaciones y otras instalaciones, se adecúan a lo dispuesto en los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, respectivamente.

En relación con cada una de las **modalidades del canon por utilización de las líneas ferroviarias**, cabe indicar lo siguiente:

- Canon de acceso (modalidad A): Bajo este canon, ADIF y ADIF AV repercuten los costes administrativos relacionados con la gestión de acceso de los operadores ferroviarios a la red. En lo que se refiere a las actividades, los administradores de infraestructuras incluyen en este canon las relativas a la gestión de la capacidad, la seguridad en la circulación y la Declaración de la Red, imputándose las siguientes categorías de gasto:
 - Gastos de personal;
 - Materiales y Servicios (Servicios exteriores);
 - Convenios intra-administradores (que recogen las encomiendas de gestión entre ADIF y ADIF AV);
 - Gastos por operaciones internas (servicios prestados entre distintas áreas de actividad).

A este respecto, esta Comisión considera, *a priori*, que tanto las actividades como las categorías de gastos son acordes con los costes que según la Ley 39/2003 debe recuperar este canon si bien, los gastos de convenios intra-administradores así como por operaciones internas

⁷ Artículo 74.Uno de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (BOE 30-10-2015).

requerirían de una explicación más detallada para identificar los servicios concretos de esos convenios que se imputarían al canon de acceso. En la respuesta aportada por ADIF AV se señala que, dentro de su encomienda de gestión con ADIF, se incluye la elaboración de la declaración de la red.

En este sentido cabe señalar que la encomienda de gestión de ADIF AV a ADIF supone más de 380 millones de euros, incluyendo un margen del 2% sobre los costes calculados por el gestor. Sin embargo, la información aportada en relación a dicha encomienda no es suficiente para concluir si se ajusta a los conceptos de coste recogidos en la Ley 39/2003 y si el importe fijado por ADIF se corresponde con sus costes.

- Canon por reserva de capacidad (modalidad B) y Canon de circulación (modalidad C): Como se ha mencionado anteriormente, el modelo de contabilidad analítica de ADIF y ADIF AV presenta de manera conjunta los costes fijos y variables de mantenimiento, explotación y gestión de la infraestructura ferroviaria, correspondientes a ambos cánones.

En cuanto a las actividades, los administradores de infraestructuras incluyen bajo estos cánones tanto las relativas al mantenimiento de la infraestructura ferroviaria como a la administración de la circulación.

En lo relativo a las categorías de gasto, a estos cánones se imputan las siguientes:

- Gastos de personal;
- Gastos de energía, materiales y servicios;
- Gastos por operaciones internas;
- Gastos estructurales.

Tanto las actividades como los gastos que imputan ADIF y ADIF AV parecen ser coherentes con los costes que indica la Ley 39/2003 que se pueden repercutir bajo estas modalidades de canon.

No obstante, la Ley 39/2003 es clara en cuanto a la separación entre costes fijos a imputar en el canon de reserva de capacidad y costes variables a imputar en el canon de circulación, por lo que esta Comisión no puede concluir si los importes fijados para cada uno de ellos responden a lo establecido en la Ley 39/2003.

- Canon por Tráfico (modalidad D): En este canon los administradores de infraestructuras repercuten las amortizaciones y los gastos financieros correspondientes a las actividades de mantenimiento de la infraestructura, de la administración de la circulación, gestión de la capacidad y seguridad en la circulación.

Tanto las actividades como los gastos que imputan ADIF y ADIF AV son acordes con los costes indicados en la Ley 39/2003, si bien los costes necesarios para garantizar el desarrollo razonable de las infraestructuras que recoge la Ley 39/2003 no son mencionados expresamente en la información presentada sobre el modelo de costes.

Por otra parte y en relación con cada una de las **modalidades del canon por utilización de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias**, cabe indicar lo siguiente:

- Canon por la utilización de estaciones por parte de los viajeros (Modalidad A): ADIF y ADIF AV repercuten en este canon los costes relacionados con las áreas de las estaciones que son utilizadas por los viajeros.
- Las actividades consideradas en la contabilidad analítica presentada por los administradores de infraestructuras van desde la limpieza, el mantenimiento y la conservación de las instalaciones de la terminal (ascensores, escaleras mecánicas, climatización, equipamiento, etc.) o la atención e información al cliente, hasta la seguridad o el dimensionamiento del espacio para utilizar por los clientes y sus acompañantes.

En cuanto a las categorías de gasto imputadas a este canon, se incluyen las siguientes:

- Gastos de personal;
- Gastos de energía, materiales y servicios;
- Amortizaciones;
- Gastos por operaciones internas;
- Gastos estructurales.

La Ley 39/2003 indica que los elementos y criterios de cuantificación de este canon son la duración del recorrido del transporte y la categoría de la estación, pero no menciona explícitamente los costes subyacentes que debe contemplar este canon. A este respecto, esta Comisión considera que tanto las actividades como los gastos que se imputan son coherentes con los costes en concepto de utilización de las estaciones por parte de los viajeros, siempre y cuando estos conceptos deriven de la utilización de las estaciones.

- Canon por el estacionamiento y la utilización de andenes en las estaciones (Modalidad B): De acuerdo con ADIF y ADIF AV, este canon no se establece estrictamente para recuperar un conjunto de costes, como los anteriores ya analizados, sino para disuadir de la utilización indiscriminada de los andenes por parte de los operadores y evitar que

su uso pueda interferir en el normal desarrollo de las actividades de las estaciones.

La Ley 39/2003 indica que los elementos y criterios de cuantificación de este canon son el tiempo de estacionamiento del tren, la realización de operaciones de cambio de vía a solicitud del operador y la categoría de la estación, pero no detalla la metodología para la cuantificación del canon ni los costes subyacentes que debe contemplar. A este respecto, ADIF y ADIF AV indican que, ante la inexistencia de un sistema para medir el tiempo real de estacionamiento, ADIF y Renfe Operadora acordaron en 2005 liquidar este canon por medio de la tasación de los Gráficos Teóricos de Ocupación de Vía en todas las estaciones, metodología que ha sido expresamente recogida en la citada Orden FOM/2336/2012 que modifica la Orden FOM/898/2005 de cánones ferroviarios.

A la hora de establecer la cuantía del canon en función de la categoría de la estación, ADIF y ADIF AV tienen en cuenta, como no puede ser de otra forma, lo establecido en la citada Orden FOM/2336/2012⁸.

Teniendo en cuenta que la Ley 39/2003 no menciona explícitamente los costes subyacentes que debe contemplar este canon y con la información aportada por los administradores de infraestructuras, esta Comisión considera que las actividades y los gastos que se han considerado serían coherentes con la normativa. Por otra parte, y aceptando los elevados costes que supondría el cálculo del tiempo de estacionamiento de todos los trenes, esta Comisión considera que un mayor detalle en la fórmula del cálculo de los Gráficos Teóricos de Ocupación de Vía permitiría analizar las potenciales desviaciones entre los valores teóricos y las aproximaciones realizadas.

Por último, cabe indicar que los administradores de infraestructuras mencionan que estos costes están incluidos en los gastos de mantenimiento de las infraestructuras ya que el modelo actual de contabilidad analítica de ADIF y ADIF AV no permite identificar los costes derivados del estacionamiento y la utilización de andenes. En este

⁸ En relación con el canon de estacionamiento y utilización de andenes en las estaciones se establece que no será de aplicación i) en horario valle; ii) en las paradas intermedias de un trayecto comercial; iii) a los servicios de cercanías y media distancia que utilicen andenes reservados para su uso exclusivo en las estaciones que se relacionan en el Anexo VI de la Orden Ministerial y; iv) únicamente es de aplicación a las estaciones de 1ª y 2ª categoría, esto es, las de mayor tráfico.

Por otra parte, el canon no será de aplicación durante 15 minutos de estacionamiento.

sentido, y de cara a la elaboración de los futuros modelos de contabilidad analítica de los gestores, sería necesario que los mismos identificaran los costes relativos a todos los cánones sujetos a prestación.

- Canon de paso por cambiadores de ancho (Modalidad C): Como en el caso anterior, la Ley 39/2003 no indica qué costes deben recuperarse a través de este canon si no que, únicamente, establece el criterio de cuantificación en función del número de pasos de tren por cambiador de ancho. La Orden FOM/2336/2012 establece la cuantía (109,33 euros) que se aplicará a cada paso de tren.
- ADIF y ADIF AV aplican esta cuantía por lo que el canon es acorde con la normativa vigente. Sin embargo, esta Comisión no puede establecer la racionalidad del importe al desconocer la justificación de su fijación.
Canon por la utilización de vías de apartado (Modalidad D): La Ley 39/2003 indica que los elementos y criterios de cuantificación de este canon son el tiempo de ocupación de la vía, el tipo de tren y de línea. De nuevo, la Ley 39/2003 no detalla la metodología para su cuantificación ni los costes subyacentes que debe contemplar. La Orden FOM/2336/2012 establece los importes correspondientes que, en función de las horas de estacionamiento, son los aplicados por los gestores de infraestructuras si bien, como en el caso del canon de estacionamiento y utilización de andenes, el modelo analítico de los gestores no identifica los costes derivados de su utilización, estando incluidos en los gastos de mantenimiento de la infraestructura. Por tanto, y en coherencia con lo comentado anteriormente, de cara a la elaboración de los futuros modelos de contabilidad analítica de los gestores, sería necesario que los mismos identificaran los costes relativos a todos los cánones sujetos a prestación.
- Canon por la prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización del dominio público ferroviario (Modalidad E): La Ley 39/2003 indica que el elemento y criterio de cuantificación de este canon es la intensidad en el uso del dominio público ferroviario que los administradores de infraestructuras cuantifican en función de la superficie ocupada. Mediante este canon se recuperan los gastos incurridos por el administrador de las infraestructuras relativos al estudio, tramitación y seguimiento de las autorizaciones de obra por ejecución de obras, instalaciones o actividades en las zonas de dominio público y de protección del ferrocarril.

A este respecto, el canon se refiere a la utilización del dominio público y no a la zona de protección del ferrocarril, que son dos zonas

independientes definidas en la Ley 39/2003, por lo que los costes sólo deberían incluir los correspondientes a las zonas de dominio público⁹.

En definitiva, **esta Comisión considera que el modelo de costes de ADIF y ADIF AV estarían reflejando, a grandes rasgos, los costes que de acuerdo con la Ley 39/2003 deben recuperar cada uno de los cánones**, salvo en el caso de los de capacidad y circulación dado que su contabilidad analítica no diferencia los costes fijos y variables de mantenimiento, explotación y gestión de la infraestructura ferroviaria. En ese sentido, es claro que una adecuada supervisión por parte de esta Comisión del proceso de fijación de los cánones ferroviarios requiere de una mayor información por parte de los administradores de las infraestructuras así como una adecuada auditoría de los costes subyacentes.

Finalmente también cabe concluir que **los cánones fijados actualmente no están recuperando los costes establecidos en la Ley 39/2003** como se muestra en la tabla siguiente, salvo en el caso del canon por utilización de las estaciones de viajeros, con las salvedades resaltadas anteriormente:

⁹ Sobre este aspecto, ADIF indica que ya que el dominio público no incluye la zona de protección del ferrocarril, el canon por la prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización del mismo no incluye la eventual utilización que se pudiera realizar de la zona de protección del ferrocarril.

Tabla 5. Ingresos, costes y cobertura de cada modalidad de canon ferroviario

	2013			2014		
	Ingreso	Coste	Diferencia	Ingreso	Coste	Diferencia
Costes canon de acceso + reserva + circulación	244,61	999,20	-754,59	275,18	921,60	-646,42
Costes canon por tráfico	158,09	328,70	-170,61	217,44	358,60	-141,16
Costes canon por utilización de estaciones por viajeros¹⁰	60,55	78,60	-18,05	81,18	82,30	-1,12
Otros	13,92	N.D.	N.D.	13,84	N.D.	N.D.

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

De esta forma, para cubrir los costes fijados por la regulación para el ejercicio 2016, **la recaudación por los cánones ferroviarios debería sufrir un importante incremento.**

Además de los costes que cada uno de los cánones individualmente debe recuperar, la Ley 39/2003, en el artículo 73.3, establece que éstos se fijarán de acuerdo con los principios generales de *“viabilidad económica de las infraestructuras, explotación eficaz de las mismas, situación del mercado y equilibrio financiero en la prestación de los servicios, y con arreglo a criterios de igualdad, transparencia y no discriminación entre prestadores de servicios de transporte ferroviario”*. El análisis del cumplimiento de los anteriores principios se presenta a continuación.

III.2.2. Viabilidad económica de las infraestructuras - Situación financiera de ADIF y ADIF AV

En el presente apartado se analizará si la congelación de los cánones ferroviarios en 2016 es consistente con el principio general de viabilidad económica de las infraestructuras y el equilibrio financiero en la prestación de los servicios. Para ello, esta Comisión considera necesario analizar, en primer lugar, la situación financiera de ADIF y ADIF AV, en la medida en que los cánones suponen una parte importante de sus ingresos. Este análisis está condicionado por la decisión

¹⁰ Se incluye únicamente el canon de las estaciones multioperador.

de escindir en dos gestores la administración de la RFIG¹¹. Como resultado de esta actuación, ADIF se convirtió en el administrador de las líneas convencionales, con unos activos de 15.510 millones de euros, mientras que a ADIF AV se le asignó un activo mayor, de 39.782 millones de euros.

No obstante, el artículo 1.7 del Real Decreto-ley 15/2013¹² establece que ADIF y ADIF AV podrían encomendarse la realización de determinadas actividades¹³ y, de hecho, los importes de la encomienda de ADIF AV con ADIF ascendieron a 383,7 millones en 2013 y 361 millones en 2014, lo que suponía más del 60% del total de sus costes operativos. Por su parte, como se indicará a continuación, esta encomienda supone para ADIF un porcentaje importante de los ingresos totales que obtiene.

A. Resultados de ADIF y ADIF AV

La estructura de los ingresos de ADIF y ADIF AV es muy diferente por lo que debe analizarse por separado. Así, en el caso de ADIF, las subvenciones de explotación que recibe del Estado, como consecuencia de la prestación de sus obligaciones de servicio público, son su principal fuente de financiación (44%) siendo también destacable los ingresos derivados de la encomienda de gestión con ADIF AV, citada anteriormente, que supone en torno al 22% del total (estando recogida, en la tabla siguiente, bajo el concepto de otros ingresos). Por el contrario, los ingresos por cánones ferroviarios no alcanzan el 10% de los ingresos totales. La facturación de ADIF se completa con otras actividades como los alquileres, suministros de energía, servicios logísticos o los que presta en estaciones que suponen, en su conjunto, el 17% de los ingresos totales.

El caso de ADIF AV es diferente dado que los cánones ferroviarios sí suponen su principal fuente de ingresos, con el 54% del total. El resto de ingresos resultan del suministro de energía prestado a las empresas ferroviarias (30%) o de alquileres y servicios (14%) de espacios en las estaciones de alta velocidad. Por el contrario, la alta velocidad en España no recibe subvenciones de explotación,

¹¹ El objetivo de la escisión de ADIF AV de ADIF es que el ratio de cobertura de los costes de producción con ingresos por ventas sea superior al 50% de forma que el gestor pase a formar parte del sector de "Sociedades no financieras" de acuerdo con los criterios incluidos en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC).

¹² Real Decreto-ley de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico.

¹³ De hecho, ADIF realiza importantes trabajos a ADIF AV en forma de encomienda que incluye tareas esenciales como la seguridad en la circulación, la adjudicación de la capacidad, la ingeniería y la innovación, el control de gestión de las áreas operativas de ADIF AV, la dirección de proyectos, etc.

sufragándose la totalidad de los costes operativos mediante ingresos de las actividades privadas.

La tabla siguiente muestra la diferente estructura de los ingresos de ambos gestores.

Tabla 6. Estructura de ingresos de ADIF y ADIF AV (2013-2014)

<i>Millones de euros</i>	2013		2014	
	ADIF AV	ADIF	ADIF AV	ADIF
Cánones	50%	9%	54%	9%
Subvenciones de explotación		45%		44%
Alquileres y servicios	17%	4%	14%	4%
Servicios logísticos y en estaciones		10%		9%
Suministros de energía	32%	4%	30%	4%
Otros ingresos	1%	28%	2%	30%

Fuente. Elaboración propia a partir de las memorias económicas de ADIF y ADIF AV.

En los epígrafes anteriores se ha analizado la cobertura de los costes mediante los cánones ferroviarios. A la vista de la estructura de ingresos anterior cabe ahora analizar si, independientemente de la procedencia de los ingresos, las sociedades disponen de capacidad financiera para cubrir los costes en los que incurren.

Como se observa en la tabla siguiente, la totalidad de los ingresos de ADIF y ADIF AV, incluyendo las subvenciones de explotación recibidas del Estado y señaladas anteriormente, permiten cubrir los costes operativos de los gestores de infraestructuras. Las subvenciones de capital tienen, asimismo, un impacto significativo en los resultados. Sin embargo, éstas tienen muy diferente naturaleza y deben ser analizadas separadamente al objeto de determinar de forma apropiada su impacto en la situación financiera de los gestores. Así, por una parte, algunas de estas subvenciones se corresponden con las contrapartidas de las entregas de infraestructuras que hasta ese momento venían siendo propiedad del Estado¹⁴. En otros casos, se corresponden con la imputación a los resultados del ejercicio de las subvenciones de capital recibidas

¹⁴ El RDL 22/2012, de 20 de julio, estableció la entrega a ADIF de las infraestructuras ferroviarias ejecutadas por el Ministerio de Fomento comprendidas en los tramos A Coruña-Santiago y Santiago-Vigo correspondientes al eje Atlántico y el enlace del corredor Mediterráneo con la línea Madrid-Barcelona. El RDL 4/2013, de 22 de febrero, establece la transmisión por parte de la Administración General del Estado a ADIF de la red ferroviaria cuya administración tenía encomendada, incluyendo los ferrocarriles de vía estrecha (FEVE).

para el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias¹⁵. Finalmente, ADIF ha recibido 120 millones de euros del Estado para actuaciones en la red convencional incluidos en el Plan de Inversiones 2014.

De esta forma, considerando el conjunto de subvenciones recibidas, incluyendo aquéllas que no han supuesto un desembolso para el Estado, ADIF AV presentó, en 2014, un resultado de explotación positivo, mejorando de forma ostensible el obtenido en 2013. Por el contrario, ADIF seguía con un resultado de explotación negativo de 28 millones de euros. En su conjunto, sin embargo, la gestión de la RFIG obtuvo un resultado de explotación positivo.

Tabla 7. Resultados de ADIF y ADIF AV¹⁶

Miles de euros	2013			2014		
	ADIF AV	ADIF	Total	ADIF AV	ADIF	Total
EBITDA sin subv.	157.776	-	-	260.231	-597.173	-
Subv. de explot.		585.082	585.082		584.344	584.344
Subv. de capital	78.881			96.049	414.296	
EBITDA con subv.	236.657	268.325	504.982	356.280	401.467	757.747
Amortizaciones	294.331	354.623	648.954	293.500	429.718	723.218
Rdo. explotación	- 57.674	- 86.298	-	62.780	- 28.251	34.529
Rdo. financiero	-173.659	- 10.954	-	-	- 21.705	-
Rdo. del ejercicio después de impuestos	-231.333	- 96.628	184.613	272.850	- 51.239	294.555
			327.961	216.540		-
						267.779

Fuente. Elaboración propia a partir de las memorias económicas de ADIF y ADIF AV.

¹⁵ En este grupo de subvenciones se incluyen, principalmente, las ayudas europeas (fondos de cohesión, FEDER y RTE-T) que ascienden a 269,3 millones de euros a ADIF y a 9.544 millones de euros a ADIF AV.

¹⁶ A diferencia de los datos presentados en la Tabla 4 anterior, el EBITDA presentado incluye la totalidad de los ingresos de ADIF y ADIF AV de acuerdo con la Memoria Económica de 2014.

A la hora de obtener los resultados del ejercicio cabe incluir, además de los conceptos anteriores, las amortizaciones y el coste de la financiación de las inversiones acometidas por ADIF y ADIF AV. Cuando se añaden estos costes, se observa que la política de financiación de las inversiones de ADIF y, en particular, de ADIF AV, muy apalancada, lastra los resultados dado que los gastos financieros son elevados (casi 300 millones de euros en 2014). Esta cifra explica que los resultados del ejercicio de ambos gestores fuera negativo.

De hecho, ADIF AV, el gestor que presenta unos mejores resultados debería haber alcanzado, en 2014, un resultado de explotación de 279,3 millones de euros para cubrir el resultado financiero negativo. Sin embargo, éste únicamente alcanzó los 62,8 millones de euros por lo que el incremento necesario (216,5 millones de euros) resulta difícil que se alcance en el corto plazo, tomando en consideración, además, que las líneas de alta velocidad que se incorporen comenzarán con tráficos y, por tanto con una recaudación por cánones, reducidos.

B. Situación financiera

En relación con la situación financiera de los gestores de las infraestructuras ferroviarias cabe recordar que las necesidades de financiación de un administrador de infraestructuras ferroviarias son elevadas dado que debe acometer importantes inversiones durante un largo periodo antes de estar operativa y generar recursos. Por esta razón, es importante analizar la situación financiera tanto a largo plazo, esto es el nivel de solvencia, como a corto plazo (liquidez), dado que de ello dependerá la capacidad de ADIF AV para mantener el ritmo inversor (se excluye de esta discusión a ADIF dado que las inversiones acometidas en la red convencional son muy reducidas y cuentan con una subvención de capital para este objeto).

Además de este aspecto, los resultados expuestos anteriormente incrementan la presión sobre la tesorería porque los recursos generados por la explotación de las actividades no son suficientes como para compensar los costes de la financiación de las inversiones, de forma que ADIF AV debe endeudarse para hacer frente al pago de los intereses de la deuda que tiene contraída¹⁷.

En este sentido, la situación financiera de ADIF AV a corto plazo ha mejorado sensiblemente después de que, en 2012, enfrentara importantes tensiones de liquidez para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo con su activo

¹⁷ En este sentido, el Tribunal de Cuentas, en su Informe de Fiscalización de la Financiación de las infraestructuras ferroviarias en el periodo 2011-2013 (Nº 1090), señalaba que los costes de financiación se incrementarán cuando venza el periodo de carencia de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

corriente. Sin embargo, y una vez superadas las restricciones crediticias consecuencia de la crisis económica, ADIF AV ha mantenido una importante actividad de financiación, realizando emisiones de instrumentos financieros por importe de 4.150 millones de euros con los que, aunque tuvo que realizar amortizaciones y devoluciones de deudas por importe de 1.850 millones de euros, consiguió recuperar el equilibrio financiero a corto plazo alcanzando un fondo de maniobra positivo a cierre de 2014 de 570 millones de euros. Asimismo se debe destacar que esta financiación¹⁸ se ha obtenido principalmente de los mercados financieros a través de la emisión de instrumentos cotizados¹⁹.

Esta estrategia de financiación ha provocado un importante crecimiento del endeudamiento que supera los 15.700 millones de euros en 2014 distribuido entre ADIF AV, con casi 15.000 millones de euros, y ADIF con 700 millones de euros. Este elevado endeudamiento se justifica por la estrategia de financiación, ya comentada, de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad. Así, por ejemplo, en 2013 y 2014, los 2.775 millones de euros desembolsados en inversiones de alta velocidad únicamente fueron financiados mediante subvenciones o aportaciones patrimoniales 518 millones (el 18,7%).

Como resultado se observa que, si bien la reconversión de la deuda a corto plazo en deuda a largo ha mejorado los niveles de solvencia a corto plazo, la sostenibilidad de la deuda resulta más cuestionable dado que, a cierre de 2014, es superior a 60 veces el EBITDA²⁰.

En definitiva, a la vista de lo anterior, cabe concluir que la decisión de los administradores de infraestructuras de congelar los cánones no es consistente con la garantía del equilibrio financiero y sostenibilidad de las infraestructuras. En este mismo sentido se manifestó el Tribunal de Cuentas en el citado informe sobre la fiscalización de la financiación de las infraestructuras ferroviarias (2011-2013) cuando sostuvo que *“las vigentes tarifas de cánones tanto en la red convencional como en la red de alta velocidad resultan insuficientes para cubrir*

¹⁸ Respecto a la financiación, ADIF y ADIF AV mantienen un importante porcentaje de la financiación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) lo que permite que dispongan de una financiación a tipos generalmente mejores de los que se obtendrían en el mercado. No obstante, esta financiación está asociada a programas de inversiones concretos y no cubren el total de la financiación.

¹⁹ En 2014 ADIF registró un programa EMTN (*Euro Medium Term Note*) con el que obtener una financiación de 3.000 millones de euros de los que, en 2014, se obtuvieron 1.000 millones a un plazo de 10 años.

²⁰ A modo ilustrativo cabe señalar que Aena, S.A., empresa con un importante endeudamiento como consecuencia de un periodo de elevadas inversiones disponía en 2011, antes de los programas de eficiencia ejecutados en los últimos ejercicios, de un ratio de deuda entre EBITDA de 14, esto es 4 veces menos que ADIF.

sus costes y, consecuentemente, para lograr la sostenibilidad económica en el tiempo”.

III.2.3. Impacto en la situación del mercado y sobre la explotación de las infraestructuras

Finalmente cabe analizar si la congelación de los cánones ferroviarios ha pretendido, de conformidad con el citado artículo 73.3 de la Ley 39/2003, “asegurar la explotación eficaz de las infraestructuras ferroviarias” a la vista del impacto en el mercado, criterio también recogido en la Ley, que podría haber tenido cualquier decisión de incrementos de cánones. Para establecer el potencial impacto en el mercado de un incremento de los cánones es necesario diferenciar entre los servicios de alta velocidad, que suponen un porcentaje muy relevante de los ingresos totales de ADIF y ADIF AV, de los servicios de pasajeros en la red convencional y las mercancías.

A. Transporte de viajeros sobre la red de alta velocidad

En el caso de los servicios de transporte de viajeros en redes de alta velocidad, cabe analizar, antes de realizar cualquier cambio sobre los cánones, la situación del mercado dado que éstos suponen un elevado porcentaje de los costes del servicio final. Como se observa en la

Tabla 4, los servicios ferroviarios de alta velocidad aportan casi el 80% de los ingresos por cánones de ADIF y ADIF AV. Igualmente, como se presenta en la tabla siguiente, los cánones suponen una parte muy sustancial de los costes de Renfe Viajeros por estos servicios.

Tabla 8. Estimación del peso del canon por utilización de las infraestructuras ferroviarias sobre el precio final

€ tren - km	2013				2014			
	Mad - And	Mad - Bcn	Mad - Vall	Mad - Lev	Mad - And	Mad - Bcn	Mad - Vall	Mad - Lev
Ingreso	25,23	30,92	12,11	24,24	24,11	29,18	15,35	24,71
Canon acceso ²¹	0,03	0,03	0,03	0,03	0,23	0,23	0,23	0,23
Canon reserva de capacidad	3,63	3,73	3,73	3,73	2,69	2,81	2,69	2,69
Canon por circulación	2,08	2,18	2,18	2,18	2,08	2,18	2,08	2,08
Canon tráfico ²²	4,61	6,34	4,96	4,96	7,61	9,61	7,51	7,51
Total cánones	10,34	12,28	10,90	10,90	12,61	14,83	12,52	12,52
% s/ ingreso minorista	41,0%	39,7%	90,0%	45,0%	52,3%	50,8%	81,6%	50,7%

Fuente. Elaboración propia.

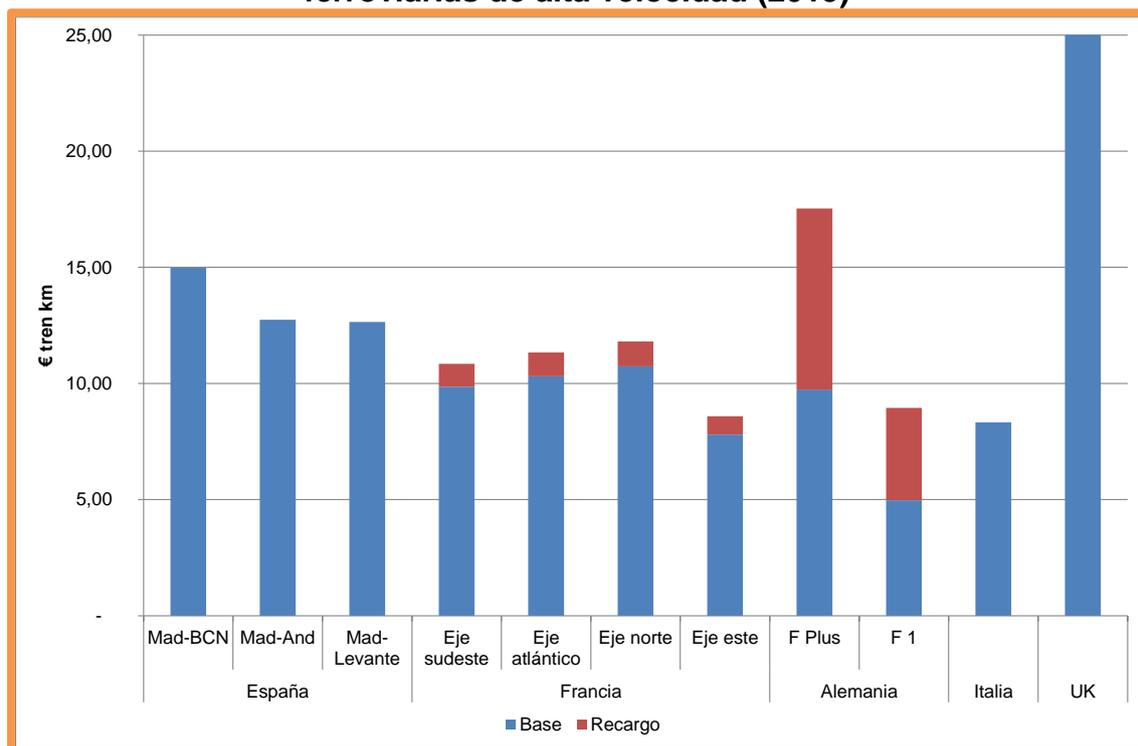
Como se observa en la tabla anterior, los cánones ferroviarios de los principales corredores suponen en 2014 algo más del 50% de los ingresos minoristas de Renfe Viajeros. Incluso en el corredor Madrid-Barcelona, que es el que cuenta con un ingreso minorista mayor, el hecho de que el canon sea también más elevado en este trayecto hace que los cánones supongan igualmente más del 50%. Asimismo, en este ejercicio se observa un incremento del peso de los cánones sobre los ingresos finales consecuencia de la entrada en vigor del incremento del canon de tráfico que, en la medida en que es función de las plazas ofertadas por tren, vincula su importe con el valor económico de la operación.

²¹ Para el cálculo de la repercusión del canon de acceso por tren km se han considerado los datos contenidos en la Memoria de Actividad de Renfe Viajeros.

²² Para el cálculo del canon de tráfico se han considerado los modelos de trenes que Renfe Viajeros está utilizando en cada una de las líneas así como su capacidad.

Como consecuencia de esta modificación de los cánones ferroviarios, las tarifas para la alta velocidad en España se han situado en línea o por encima de otros países europeos (ver gráfico siguiente)²³.

Gráfico 5. Comparativa de los cánones por el uso de las líneas ferroviarias de alta velocidad (2015)



Fuente. Elaboración propia a partir de las Declaraciones de la Red de los gestores europeos.

Como se observa, en la parte baja de la comparativa se sitúa Italia dado que en 2015 redujo sus cánones²⁴. En el otro extremo se encuentra la línea de alta velocidad inglesa que une el Canal de la Mancha con Londres, con solo 109 km y cuyo canon asciende a más de 51 euros tren km. Finalmente, en la parte media de la comparativa se encuentran España, Francia y Alemania que, además, cuentan con las redes de alta velocidad más extensas²⁵. Sin embargo, la estructura de los mismos es muy diferente. Mientras que en España el canon de

²³ En el Anexo I se describe, para Francia, Alemania y Reino Unido, las hipótesis consideradas así como estructura de sus cánones.

²⁴ Decisión nº 70 de 31 de octubre de 2014 de la Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

²⁵ España se sitúa claramente por delante del resto de países europeos con más de 3.100 km de líneas de alta velocidad seguida por Francia, con 2.036 km, Alemania, con 1.013 km, Italia con 923 km y, finalmente, Reino Unido con únicamente 113 km.

reserva de capacidad es reducido, en torno al 20% del total, este canon es muy relevante en Francia donde oscila entre el 50% y el 80% con el objetivo de dar las señales apropiadas en relación con la saturación de las líneas. Este efecto viene reforzado por los recargos aplicados sobre los trenes con origen o destino en París o según el horario intermedio (+25%) o pico (+50%). Igualmente, el recargo en Alemania correspondiente al servicio con prioridad da respuesta a la congestión que enfrenta la red alemana y supone un incremento del 80% con respecto al canon básico.

Esta no es la situación en España que, de acuerdo con la Declaración de la Red, no presenta ningún tramo de su infraestructura congestionada. De esta forma, el sistema español grava especialmente la capacidad económica del corredor mediante el canon de tráfico que es dependiente del número de plazas ofertadas y supone más del 60% del total.

B. Transporte de viajeros sobre la red convencional

Si bien los cánones de la red de alta velocidad en España se sitúan en la media o por encima de otros países comparables, la situación es muy diferente cuando se analizan los servicios de transporte de pasajeros prestados sobre la red convencional. Por una parte, los ingresos de los gestores de infraestructuras por los cánones correspondientes a estos servicios son muy reducidos (en torno al 20% del total) mientras que suponen el 70% de los costes de explotación. Esta situación se ve reflejada en la estructura de costes del prestador de servicios, Renfe Viajeros, para el que, de acuerdo con su memoria económica, los cánones suponían un 8,6% de los costes totales en el caso de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público²⁶ y un 34% en el caso de los servicios comerciales²⁷, que incluyen, además los servicios de alta velocidad.

De acuerdo con los cánones vigentes en 2015, el canon de los servicios de cercanías se situaba en torno a los 0,5 euros tren-km mientras que los correspondientes a los servicios sobre la red convencional superaban los 3 euros tren-km.

²⁶ Los servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público son las cercanías y la media distancia, tanto convencional como de alta velocidad (AVANT).

²⁷ Los servicios ferroviarios prestados en condiciones comerciales se corresponden con la larga distancia tanto convencional como de alta velocidad.

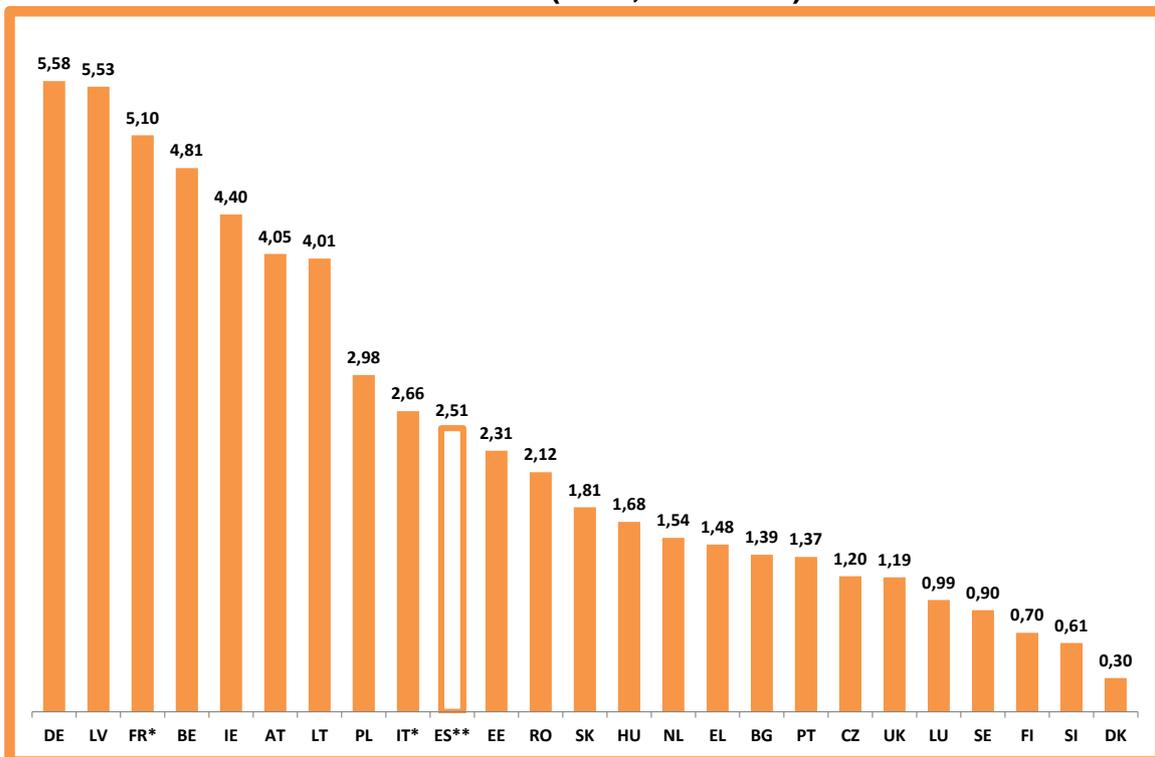
Tabla 9. Canon por la utilización de las líneas ferroviarias (red convencional, 2015)

€ tren - km	Cercanías	MD Conv.	LD Conv.
Canon acceso	0,01	0,01	0,01
Canon reserva de capacidad	0,40	1,42	1,42
Canon por circulación	0,12	0,77	0,77
Canon tráfico		0,98	1,45
Total	0,54	3,18	3,65

Fuente. Elaboración propia.

Si se analizan los cánones de utilización de las líneas ferroviarias para servicios interurbanos a nivel europeo, en 2014, España se situaba en la parte media con cánones claramente por debajo de Alemania y Francia (-50%) y similares a los italianos.

Gráfico 6. Canon por utilización de las líneas ferroviarias para servicios interurbanos (2014, € tren km)



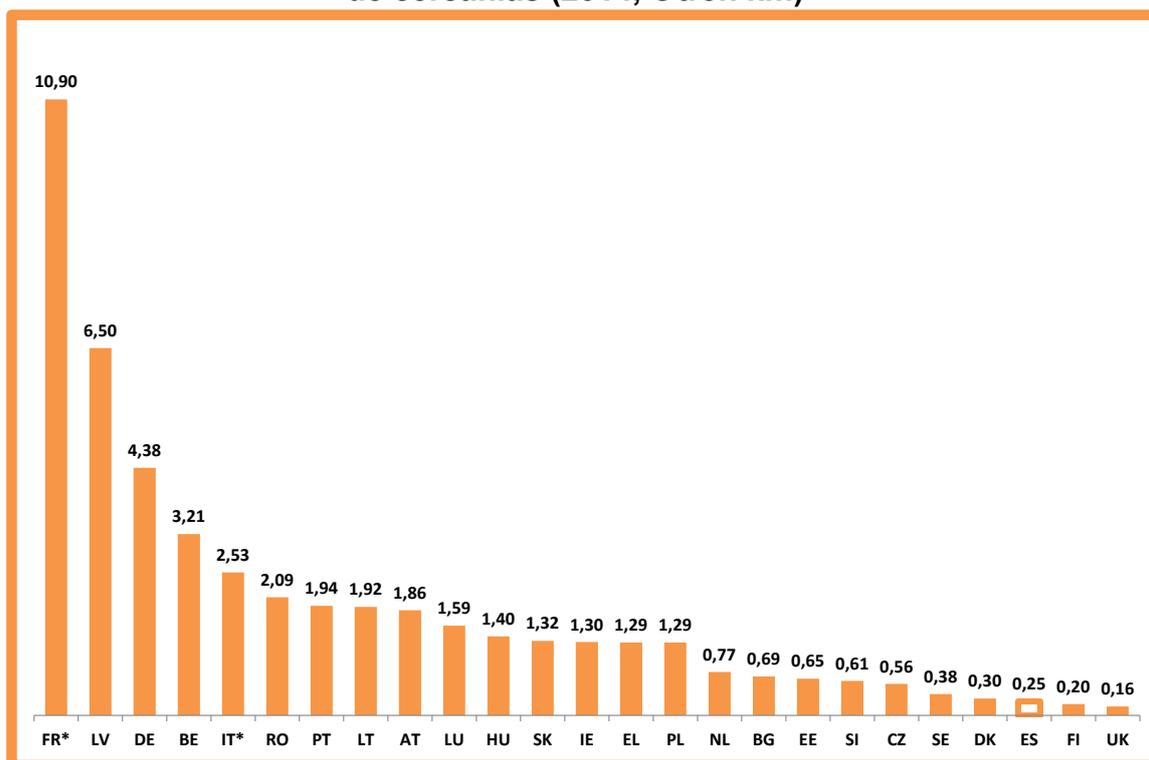
*Los datos de Italia y Francia se corresponden con 2013.

** España se corresponde con el canon medio de trenes de alta velocidad circulando por la red convencional.

Fuente. Comisión Europea. Cuarto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario.

Por su parte, los cánones de los servicios de cercanías estaban entre los más bajos de Europa. Sin embargo, la comparativa de los cánones de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público (OSP) resulta complicada por el nivel de subvenciones que cada Estado Miembro otorga.

Gráfico 7. Canon por utilización de las líneas ferroviarias para servicios de cercanías (2014, € tren km)



*Los datos de Italia y Francia se corresponden con 2013.

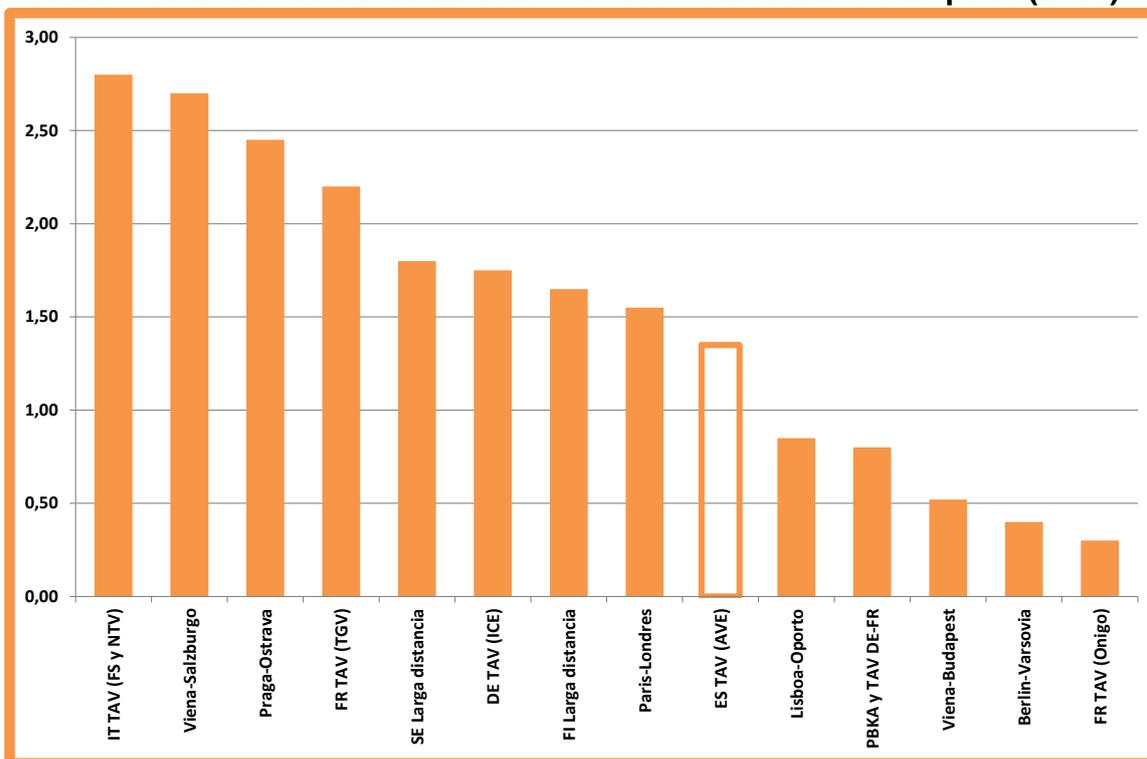
Fuente. Comisión Europea. Cuarto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario.

En definitiva, del análisis de los cánones por el uso de las líneas ferroviarias para el transporte de viajeros se observa un importante desequilibrio entre:

- Por una parte, **los importes fijados para los servicios de alta velocidad**, que suponen casi el 50% del precio minorista y se sitúan en la parte alta de la comparativa europea, fruto, esencialmente del canon por tráfico. A la vista de estos datos, la congelación de los cánones ferroviarios para este tipo de tráfico podría estar justificada por la situación del mercado. De hecho, los elevados cánones podrían estar limitando el uso actual de la red de alta velocidad en España. Como se observa en el gráfico siguiente, según las estimaciones de la Comisión

Europea, la red española de altas prestaciones contaba con uno de los menores índices de uso en términos de trenes hora circulados.

Gráfico 8. Trenes/hora en diferentes redes comerciales europeas (2013)



Fuente. Comisión Europea. Cuarto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario.

- Al contrario que los cánones de la red de alta velocidad en España, que se sitúan en la media o por encima de otros países comparables, **los cánones de los servicios prestados sobre la red convencional**, únicamente aportan el 20% de los ingresos de los gestores de infraestructuras y, de acuerdo con la Comisión Europea, estarían claramente en la parte baja de la franja de precios comparados. En este caso, ADIF y ADIF AV deberían valorar si estos servicios podrían contribuir en una mayor medida a los costes de la RFIG.

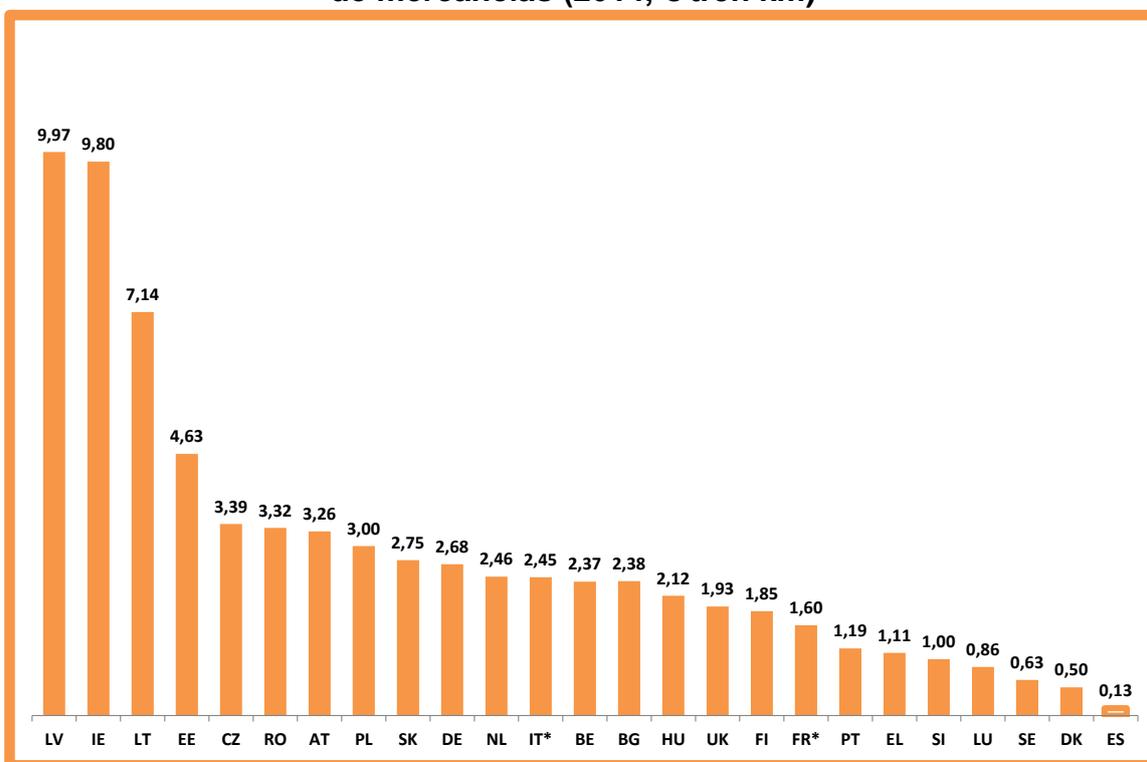
C. Transporte de mercancías

El otro componente del tráfico ferroviario es el transporte de mercancías, que supone aproximadamente el 13% del total de los trenes km circulados en España. Este servicio utiliza, salvo en el tramo que une España con Francia, la red convencional. En este caso, el canon por el uso de las líneas ferroviarias es

también muy reducido y, considerando que este tipo de tráfico transita en horario normal o reducido, la tarifa se situaría en torno a solo 0,11 euros tren km.

Este importe resulta, como en el caso del transporte de cercanías, muy reducido y, como se observa en el gráfico siguiente, el más bajo de Europa, de acuerdo con la comparativa realizada por la Comisión Europea, siendo únicamente un 20% de los fijados por Dinamarca, el siguiente país con los cánones más bajos para este tipo de tráfico.

Gráfico 9. Canon por utilización de las líneas ferroviarias para servicios de mercancías (2014, € tren km)



Fuente. Comisión Europea. Cuarto informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario.

De hecho, el canon ferroviario supone solo el 1% de los costes de los servicios de mercancías, porcentaje muy inferior al que supone para el transporte de viajeros de larga distancia. En estas condiciones sorprende la reducida cuota modal del transporte ferroviario de mercancías que, de acuerdo con los datos de Eurostat, no alcanza el 5%, entre las más bajas de la Unión, 15 puntos porcentuales por debajo de la media comunitaria y claramente por detrás de países comparables como Italia (también una península) o Reino Unido (una isla). Como en el caso anterior, esta Comisión considera que ADIF y ADIF AV deberían valorar si el transporte de mercancías por ferrocarril podría contribuir en una mayor medida a los costes de la RFIG.

IV. EFECTOS DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE LOS CÁNONES FERROVIARIOS

Con la aprobación en junio de 2015 del citado RE 2015/909 y la LSF, en tramitación en el momento en que ADIF y ADIF AV debieron realizar su propuesta de cánones ferroviarios para 2016, la actual regulación de fijación de los cánones ferroviarios se encuentra en periodo transitorio. En el presente epígrafe se analizan las consecuencias de estos cambios normativos así como las actuaciones a realizar por los administradores de infraestructuras de cara a la comunicación de futuras propuestas de actualización de los cánones.

IV.1. Estructura de los cánones ferroviarios derivada de la LSF

Como se ha dicho en repetidas ocasiones, la aprobación de la Directiva RECAST y su transposición al ordenamiento español así como del RE 2015/909 supone una importante modificación de la regulación de los cánones ferroviarios en España. Por una parte, se cambia sustancialmente la estructura de los cánones que, de acuerdo con el artículo 97 de la LSF, se reduce al canon por adjudicación de capacidad (modalidad A) y por utilización de las líneas ferroviarias (modalidad B). Se eliminan, por tanto, los cánones de acceso y de tráfico, si bien éste último, como se detallará posteriormente, podría asimilarse a los recargos previstos en el artículo 97.5.2º.b). La LSF también prevé un nuevo canon por el uso de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción (modalidad C).

Sin embargo, más importante que la propia estructura de los cánones ferroviarios, la LSF modifica también los costes a recuperar mediante los mismos, como se detalla en el siguiente epígrafe.

IV.1.1. Costes a recuperar mediante los cánones ferroviarios

La LSF establece que los cánones ferroviarios tomarán en consideración los costes directamente imputables a la explotación del servicio. Si bien esta redacción podría resultar ambigua, como señaló esta Comisión en su informe al Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario²⁸, lo cierto es que la Directiva RECAST habilitó a la Comisión Europea para que el pasado 12 de junio adoptara un acto de ejecución que se concretó en el citado RE 2015/909, a través del cual se especifican los costes que son considerados elegibles y, por tanto, imputables a los servicios ferroviarios que es de aplicación directa a todos los Estados Miembros. De esta forma, los cánones únicamente podrán incorporar dichos costes.

²⁸ Informe de 29 de abril de 2015 (IPN/DTSP/001/15).

En este sentido cabe destacar que, a diferencia de lo regulado en los artículos 73 a 77 de la Ley 39/2003, que recogían la posibilidad de recuperar vía las distintas modalidades de cánones ferroviarios la totalidad de los costes incurridos por el gestor de infraestructuras, tanto fijos como variables, el RE 2015/909 únicamente reconoce los costes variables con el tráfico. En esta línea, el mencionado Reglamento indica que sólo debe permitirse al administrador de infraestructuras incluir en el cálculo los costes directos respecto a los cuales pueda demostrarse de manera objetiva y rigurosa que derivan directamente de la explotación.

Si bien los diferentes países se encuentran todavía implementando las nuevas metodologías de costes consistentes con esta nueva aproximación, el RE 909/2015 señala, en su Considerando 16, que diversos estudios internacionales señalan que *“el valor de los costes directos, en kilómetros-tren, se situaba frecuentemente por debajo de los 2 EUR (...)”*. Por su parte, la autoridad francesa, que ya ha calculado lo que supondrían los costes directamente imputables al servicio ferroviario²⁹, ha obtenido unos niveles que, si bien están por encima de los 2 euros tren km señalados anteriormente, son sustancialmente inferiores a los actualmente vigentes para algunas de las modalidades de cánones en España, como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 10. Coste directamente imputable al servicio ferroviario en Francia

Servicio	Coste directo (€ tren km)
Trenes de alta velocidad en red de alta velocidad	4,394
Trenes de alta velocidad en red convencional	3,584
Red convencional	3,174
Trenes regionales fuera de París	1,842
Trenes regionales en el área de París	4,398
Trenes de mercancías	4,844

Fuente. Elaboración propia a partir de la Resolución nº 2015-004 de ARAF.

A la vista de lo anterior, se puede prever que el nuevo marco regulador de los cánones ferroviarios reducirá los costes que el administrador de infraestructuras podrá recuperar a través de los mismos.

IV.1.2. Recargos sobre los cánones ferroviarios

²⁹ Ver Punto 2 de la Resolución nº 2015-004 de 3 de febrero de 2015 de la Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) francesa.

Por otra parte, el artículo 97.5.2º.b) de la LSF, en línea con el artículo 32.1 de la Directiva RECAST, permite incrementar la cuota íntegra del canon por utilización de las líneas ferroviarias al objeto de que el administrador de las infraestructuras pueda recuperar *“los gastos financieros, los costes de reposición (...), así como los necesarios para el desarrollo razonable de estas infraestructuras y todos aquellos costes que permitan al administrador de infraestructuras ferroviarias lograr la sostenibilidad económica de las infraestructuras que administra”*. Esta adición, en las líneas tipo A (las que permiten velocidades máximas superiores a los 200 km/h en 2/3 de su longitud), se calculará por cada plaza km, esto es, de forma muy similar al canon de tráfico actual.

El cualquier caso, de acuerdo con el artículo 96.4 de la LSF, los recargos sobre la cuota íntegra de los cánones podrán imponerse *“siempre que el mercado pueda aceptarlo, y sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado”*. A juicio de esta Comisión, esta previsión de la LSF debe ser interpretada de acuerdo con el citado artículo 32 de la Directiva RECAST que establece que *“la cuantía de los cánones no debe excluir la utilización de las infraestructuras por parte de segmentos de mercados que puedan pagar al menos el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, más un índice de rentabilidad que pueda asumir el mercado”*. Igualmente se prevé, de forma previa a la aprobación de estos recargos, que los Estados Miembros aseguren que los administradores de infraestructuras evalúen la importancia de los mismos en el segmento de mercado que se trate, considerando al menos el punto 1 del Anexo VI de la Directiva. La lista de los segmentos de mercado deberá incluirse en la Declaración de la Red y estará sujeta a la supervisión del organismo regulador.

En definitiva, de forma previa a la aplicación de los recargos previstos en la LSF, ADIF y ADIF AV deberán evaluar su impacto en los segmentos de mercado que considere y, al menos, sobre el de mercancías, viajeros sujetos a servicio público y otros.

IV.2. Actuaciones a realizar por ADIF y ADIF AV

A la vista del impacto que, sobre los cánones actualmente vigentes, tienen los cambios normativos ya aprobados, esta Comisión considera que ADIF y ADIF AV deberán llevar a cabo determinadas actuaciones encaminadas a dar cumplimiento a los mismos y que se detallan a continuación.

IV.2.1. Adecuación de la estructura de los cánones ferroviarios

En primer lugar, como se ha dicho, ADIF y ADIF AV deben modificar la estructura de cánones para hacerla consistente con el artículo 97 de la LSF. De acuerdo con la Disposición Transitoria Cuarta de la LSF, *“[L]a adecuación de los cánones ferroviarios a lo dispuesto en el título VI se incluirá, en todo caso, en el primer proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que se tramite después*

de la entrada en vigor de esta ley”. De esta forma, ADIF y ADIF AV deberá presentar una propuesta de cánones adecuados a la estructura fijada por la LSF durante 2016 de forma que entren en vigor en 2017.

A este respecto es necesario recordar que la LSF reconoce las competencias de esta Comisión en el proceso de revisión de los cánones ferroviarios incluyendo, además del informe previo previsto en su artículo 100, la supervisión del “*proceso de consulta previo a la fijación de cánones y tarifas entre empresas ferroviarias o candidatos y los administradores de infraestructuras e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes*”, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 11, apartado Uno.4 de la LCNMC incluida en la Disposición Final Primera de la LSF.

Cabe recordar en este punto la necesidad de que el procedimiento para la revisión de los cánones que está establecido en el actual artículo 100 de la LSF se efectúe realizando todos los trámites previstos en el citado precepto. Además, la consulta a las empresas ferroviarias permite considerar intereses de otros agentes del sector y la emisión de informe por parte de la CNMC permite aportar las consideraciones especializadas técnicas y regulatorias del organismo respecto de la determinación de los cánones. Igualmente, el ejercicio de supervisión que debe realizar esta Comisión requiere de la **aportación** por parte de los gestores de infraestructuras **de la información necesaria y con antelación suficiente** para poder analizarla adecuadamente dado su volumen y complejidad.

En definitiva, y dados los plazos de tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, y la necesidad de que esta Comisión disponga de la información imprescindible para el ejercicio de las competencias que tiene legalmente atribuidas, **ADIF y ADIF AV deberán aportar**, por una parte, **los elementos esenciales de los cánones ferroviarios para 2017** y, en particular, los costes subyacentes de prestación, de acuerdo con la nueva estructura **antes del 31 de mayo de 2016**. Igualmente, y dadas las competencias de supervisión de la CNMC en **relación con los procesos de consultas, ADIF y ADIF AV comunicarán, durante el primer trimestre de 2016, el calendario de las mismas** así como las actuaciones e información que pretendan trasladar a las compañías ferroviarias.

IV.2.2. Nuevo modelo de contabilidad de costes

El otro elemento relevante que deriva del cambio normativo es la metodología de cálculo de los cánones ferroviarios de conformidad con el RE 2015/909. Como consecuencia de esta obligación se deben realizar los cambios necesarios en los modelos de costes analíticos que vienen empleando hasta la fecha ADIF y ADIF AV para la determinación de los cánones, puesto que éstos deberán identificar:

- Todos aquellos costes de los cuales los gestores están en condiciones de demostrar de forma transparente y objetiva – a través de estudios técnicos o mediante análisis de la monitorización de la propia red – su relación directa con la explotación del servicio ferroviario;
- Todos aquellos costes que se consideran no elegibles puesto que no se puede demostrar de forma transparente y objetiva su vinculación directa con la prestación del servicio ferroviario.

En línea con lo anterior, el RE 2015/909 expone, en el artículo 4, una lista de costes que no se podrán considerar elegibles y que, por tanto, habrán de considerarse como tales en los modelos de costes analíticos, lo que implicará los siguientes cambios en los sistemas de costes usados por ADIF y ADIF AV:

- Según el punto a) del Reglamento, en los cánones no se deberán incluir los costes fijos relacionados con la puesta a disposición de un tramo de línea. Esta circunstancia impone la necesidad de que los modelos de costes distingan los costes fijos en los que se incurre independientemente del volumen de tráfico sobre las líneas, para poder eliminarlos de los costes de prestación del paquete de acceso mínimo;
- En el punto b) se hace mención a los costes no relacionados con pagos del gestor o costes o centros de costes no relacionados directamente con la explotación del servicio. Es decir, se excluye expresamente, como no puede ser de otra manera atendiendo al espíritu de la Directiva RECAST, los costes indirectos. De esta forma, los sistemas de coste de ADIF y ADIF AV deberán registrar todos aquellos costes indirectos para no imputarlos a los cánones por uso de infraestructuras;
- De acuerdo con el punto c), determinados costes relacionados con la adquisición o venta, así como con el acondicionamiento posterior o alquiler de tierras u otros activos fijos deben ser considerados como costes no elegibles y, por tanto, no imputados en los modelos analíticos a los costes directos;
- De acuerdo con los puntos d), e), f) y g), los modelos deberán separar y excluir de los cánones los gastos generales a escala de la red – como los costes de estructura –, los costes de financiación, los costes relacionados con el progreso o la obsolescencia tecnológica – por ejemplo, el coste de desmontaje de activos obsoletos y su amortización pendiente –, así como los costes de los activos intangibles – como aplicaciones informáticas –, derechos de propiedad, etc;
- Con arreglo a los puntos h), i) y j), los modelos de costes deberán separar y sustraer del cómputo de los costes directamente imputables aquellos activos de monitorización, señalización y comunicación que, aun ubicados en la vía, se demuestre que no guardan relación directa

con el servicio ferroviario, así como aquellos activos de comunicación que no estén en la vía;

- En lo que respecta al punto k), los costes de los equipos de energía eléctrica que suministran corriente de tracción no se considerarán costes directos debidos a la explotación de los servicios ferroviarios en aquellos servicios que no precisen esta corriente de tracción. Por tanto, los sistemas de coste deben identificar servicios electrificados y no electrificados para imputar correctamente los costes de este suministro de corriente de tracción;
- Según el punto n) no se considera elegible la amortización que no se deba al deterioro de las infraestructuras por la prestación del servicio ferroviario. Así pues, en los cánones sólo se permitirá imputar la amortización de aquellos activos cuya necesidad de renovación o mantenimiento sea debida directamente a la explotación del servicio ferroviario y así haya quedado demostrado por los administradores de infraestructuras;
- En el punto o) se excluyen los costes de mantenimiento y renovación de las infraestructuras que no puedan imputarse a la prestación del servicio ferroviario, lo que también habrá de ser identificado y sustraído de los costes directos en los modelos de costes;
- En los puntos j), l) y m), por último, se listan una serie de costes relacionados con gestión de incidencias, transmisión de información a los proveedores de servicios ferroviarios y costes administrativos relativos a modificación de cánones por costes medioambientales o de fomento del EMTRS que también deben ser identificados para clasificarlos como costes no elegibles dentro del modelo de costes.

El RE 2015/909 también establece que “[E]l administrador de infraestructuras transmitirá al organismo regulador su método de cálculo de los costes directos y, cuando proceda, un plan de introducción gradual a más tardar el 3 de julio de 2017”. De esta forma, ADIF y ADIF AV deben modificar sus sistemas de costes y obtener, a partir de ellos, los valores de los cánones basados en los costes directos. En caso que estos valores resulten en un incremento relevante sobre los actuales, los administradores de infraestructuras podrán establecer una senda paulatina de incrementos.

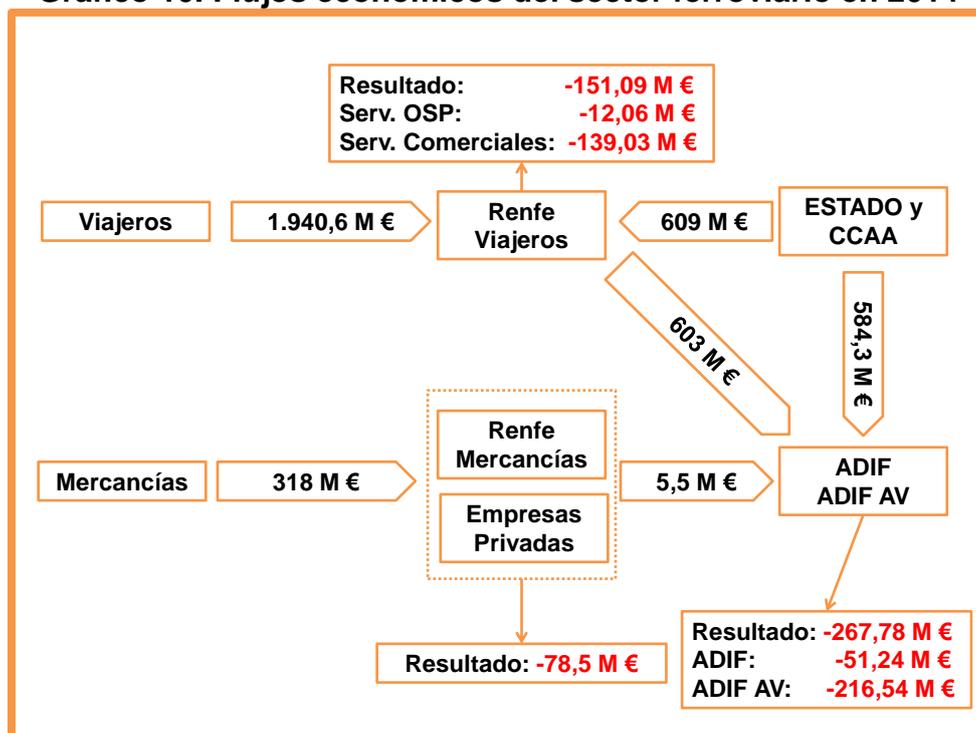
En este contexto, tanto la LSF como el RE 2015/909 confieren a esta Comisión, en tanto que regulador independiente, importantes competencias en la supervisión tanto del propio modelo de costes como en los cánones resultantes. Para asegurar que se cumplen las fechas previstas en la normativa europea, se considera necesario que ADIF y ADIF AV presenten, **antes del 30 de septiembre de 2016**, a la CNMC una propuesta de modelo de costes que sea consistente con las previsiones establecidas en el RE 2015/909.

IV.3. Financiación de ADIF y ADIF AV

Esta Comisión considera que las actuaciones anteriores en relación con los cánones podrían concluir con un modelo tarifario más eficiente que el actual que, como se ha visto anteriormente (ver apartado III.2.3), podría estar desincentivando ciertos tipos de tráfico en favor de otros, no explotando de forma eficiente las infraestructuras ferroviarias ya construidas. Efectivamente, la fijación de los cánones en función de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario asegura que, al menos, el tráfico que se genere cubra los costes de operación y renovación de los activos sujetos a desgaste por la operación. Una vez instalada la infraestructura, esta aproximación asegura la maximización del uso de la misma al fijar un canon tendente al coste marginal.

Sin embargo, es evidente que esta regla de precios impide a los administradores de infraestructuras recuperar la totalidad los costes fijos y la amortización de las inversiones realizadas. En este contexto, además de las adiciones previstas en la LSF y ya analizadas, la adecuada financiación pública prevista en el artículo 25 de la LSF es esencial para asegurar la sostenibilidad financiera de ADIF y ADIF AV. Como se observa en el gráfico siguiente, que representa los flujos económicos del transporte ferroviario en España en 2014, sin considerar las inversiones realizadas, la financiación pública ascendió a más de 1.193 millones de euros, el 35% de los recursos totales. A pesar de ello, las empresas encargadas de la prestación de los servicios sujetos a OSP, presentan resultados negativos.

Gráfico 10. Flujos económicos del sector ferroviario en 2014



Fuente. Elaboración propia.

Por ello, esta Comisión considera que la adecuación de los cánones al RE 2015/909 y el plan de introducción gradual de los nuevos cánones, se deberían implementar de forma coordinada con las previsiones incluidas en la LSF en relación con la financiación de los gestores de infraestructuras. En particular, como ya señaló en el citado Informe de 29 de abril de 2015, para garantizar una implementación coherente, esta Comisión debería informar los siguientes elementos:

- La **estrategia indicativa** del desarrollo, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la RFIG (artículo 5 de la LSF) y que, de acuerdo con la Disposición final quinta, deberá publicarse por el Ministerio de Fomento antes del 16 de diciembre de 2016;
- La **elaboración del convenio** entre el Ministerio de Fomento y los administradores de infraestructuras (artículo 25.2) así como las medidas que adoptará el Gobierno *“para asegurar que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un periodo no superior a cinco años, la contabilidad de pérdidas y ganancias de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias refleje como mínimo una situación de equilibrio (...)”* (artículo 25.3);

Por su parte, ya se prevé el informe previo del **programa de actividad** que deben elaborar los gestores de infraestructuras, de acuerdo con el artículo 25.4, y que, de conformidad con la estrategia indicativa anterior, deberá orientarse a *“garantizar un uso, suministro y desarrollo óptimo y eficiente de la infraestructura, asegurando al mismo tiempo el equilibrio financiero (...)”*.

Los aspectos anteriores cobran más importancia si cabe con las limitaciones que la LSF impone sobre ADIF AV en la Disposición adicional duodécima al objeto de asegurar que el ratio de cobertura de los costes de producción con ingresos por ventas permita su clasificación como unidad pública incluida dentro del sector “Sociedades no Financieras”.

Por todo lo anterior, y como ya expuso esta Comisión en el citado informe de 29 de abril de 2015, debería contribuir a la elaboración de las citadas actuaciones de forma que pueda compaginarse una fijación eficiente de los cánones, que asegure el máximo uso de las infraestructuras ya instaladas, con las necesidades financieras de sus gestores.

V. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto anteriormente, esta Comisión considera que:

- Los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV aplicables en 2016 deberían haber sido sometidos al procedimiento de consulta e informe

previo de la CNMC previsto en el artículo 77 de la Ley 39/2003. La propuesta de congelación de los cánones se debe considerar, como se ha justificado anteriormente, una actualización de los mismos, sujeta, por tanto, al procedimiento establecido.

- La congelación incluida en los Presupuestos Generales del Estado para 2016 no es consistente con la legislación aplicable dado que los niveles de los cánones ferroviarios no son suficientes para cubrir los costes a recuperar de conformidad con los artículos 74 y 75 de la Ley 39/2003, vigentes en el momento en que ADIF y ADIF AV realizaron su propuesta.
- La congelación tarifaria tampoco garantiza la viabilidad económica de las infraestructuras ni el equilibrio financiero en la prestación de los servicios. A pesar de la mejora observada en 2014, esta Comisión considera que los riesgos financieros detectados por el Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización de la Financiación de las infraestructuras ferroviarias en el periodo 2011-2013 (Nº 1090) se mantienen.
- Esta Comisión considera que la congelación tarifaria para los servicios de alta velocidad podría estar justificada a la vista de la situación del mercado. Efectivamente, dado el peso de los cánones ferroviarios en la estructura de costes de Renfe Viajeros, superior al 50%, difícilmente un incremento de los mismos podría ser absorbido sin un incremento de los precios finales. De hecho, los actuales niveles de los cánones, relativamente elevados si se comparan con los existentes en otros países europeos, contrastan con reducido uso de la red de alta velocidad en España.
- Más cuestionable es que otros servicios, que disfrutaran de unos cánones especialmente reducidos comparados con los vigentes en otros estados miembros de la Unión Europea, no pudieran asumir un incremento de los mismos. Esta Comisión considera que ADIF y ADIF AV deberían haber analizado, a la hora de realizar su propuesta de actualización de cánones, si la estructura actual no grava de forma excesiva las infraestructuras con mayor capacidad de pago, la alta velocidad, en detrimento de un uso más intensivo mientras que otros servicios contribuyen en una porción demasiado reducida a la recuperación de los costes.
- La aprobación de la LSF y el RE 2015/909 modifica la forma de fijación de los cánones ferroviarios, reduciendo sensiblemente los costes que pueden repercutirse a los mismos, limitándolos a los directamente imputables al servicio ferroviario. Para cumplir con los hitos que tanto la normativa española como europea imponen se requiere de importantes modificaciones en los sistemas de contabilidad analítica de ADIF y ADIF AV. Esta Comisión ha señalado, en el apartado IV.2.2 anterior, los plazos intermedios que deberían cumplirse, a los efectos de que también esta Comisión pueda ejercitar las competencias que tiene atribuidas al respecto.

- Esta Comisión considera que la aplicación consistente de las previsiones regulatorias anteriores podría concluir con un sistema de cánones más eficiente que permitiera un mejor aprovechamiento de las infraestructuras ferroviarias en España. Sin embargo, para ello es necesario una actuación coordinada que acompañe la implementación de las nuevas metodologías de costes con los mecanismos de financiación adecuados previstos en el artículo 25 de la LSF.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que los cánones ferroviarios remitidos por ADIF y ADIF Alta Velocidad al Ministerio de Fomento para su inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 no han seguido el procedimiento de actualización de los cánones ferroviarios establecido en el artículo 77 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, que requiere el informe previo preceptivo de la CNMC.

SEGUNDO.- Dados los cambios introducidos por el artículo 97 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, y las competencias que esta Comisión debe ejercitar, se requiere a ADIF y ADIF Alta Velocidad para que antes del 31 de mayo de 2016 aporte a la CNMC los elementos esenciales de los cánones ferroviarios a aplicar en 2017 y, en particular, los costes subyacentes.

TERCERO.- ADIF y ADIF Alta Velocidad deberán aportar a la CNMC un calendario durante el primer trimestre de 2016 en el que se concrete el contenido y fechas del proceso de consultas con las empresas ferroviarias o candidatos previo a la fijación de cánones y tarifas ferroviarios previsto en el artículo 100 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

CUARTO.- Dados los cambios en las metodologías de costes para el cálculo de los cánones ferroviarios introducidos por el artículo 96 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario y por el Reglamento de Ejecución de la Comisión Europea 2015/909, de 12 de junio, y las competencias que esta Comisión debe ejercitar, se requiere a ADIF y ADIF Alta Velocidad a presentar ante la CNMC su propuesta de modelo de costes antes del 30 de septiembre de 2016.

ANEXO 1. COMPARATIVA DE CÁNONES

FRANCIA

El gestor de las infraestructuras en Francia (SNCF Reseau) distingue cuatro categorías elementales de líneas (urbanas, interurbanas, de alta velocidad y otras) así como 18 subcategorías, que son función del tráfico. Así, en relación con la alta velocidad, los ejes del sureste, atlántico y norte distinguen tramos con tráfico medio y alto.

En relación con los cánones se distingue entre:

- Canon de reserva. Este canon, al igual que el que aplica ADIF y ADIF AV, es función del número de tren km reservados, del tramo de red (de acuerdo con las categorías y subcategorías anteriores), el horario o si su origen o destino es París.
- Canon de circulación. Como en el caso del canon en España, SNCF Reseau calcula este canon en función de los tren km circulados en función del tipo de tren y línea.

En la tabla siguiente se muestra de forma resumida la estructura e importes de los cánones correspondientes a las líneas de alta velocidad en Francia.

€ tren km	Reserva		Circulación		Total	
	Tráfico alto	Tráfico medio	Líneas AV	Líneas conv.	Tráfico alto	Tráfico bajo
Eje sureste	16,037	5,462	4,394	3,584	20,431	9,856
Eje atlántico	18,718	5,909	4,394	3,584	23,112	10,303
Eje norte	14,7	6,342	4,394	3,584	19,094	10,736
Eje este	6,819	3,41	4,394	3,584	11,213	7,804

Para el cálculo presentado en el Gráfico 5, se ha considerado el canon de reserva correspondiente al tráfico medio y el horario normal. El recargo se corresponde con el 10% que debe incrementarse el canon de reserva si su origen es París. Estas hipótesis se consideran las más apropiadas a la vista del tráfico de la red en España.

ALEMANIA

El gestor de las infraestructuras en Alemania (DB Netz AG) distingue tres categorías de líneas (urbanas, secundarias y de larga distancia) así como 12 subcategorías de líneas. Las líneas de alta velocidad se corresponden con la categoría F Plus (con velocidad de diseño superior a los 280 km/h) y F1 (con velocidades entre 200 y 280 km/h). Estas categorías definen el canon básico por su uso.

Además de en función del tipo de líneas, los cánones en Alemania dependen del servicio ofrecido que supone un recargo con respecto al canon básico. En particular, para los servicios de viajeros se distingue entre el servicio *Express* (que tiene preferencia sobre otros trenes y está diseñado para facilitar conexiones rápidas y directas entre grandes ciudades), *Regular* y *Economy*.

En la tabla siguiente se presenta, de forma resumida, el canon de acceso según el tipo de infraestructura y el recargo aplicado para el cálculo del Gráfico 5.

€ tren km	Precio base	Recargo servicio Express	Total
F Plus	9,74	7,792	17,532
F 1	4,97	3,976	8,946

REINO UNIDO

Los cánones aplicados por HS1 Ltd, el concesionario de la única línea de alta velocidad del Reino Unido de 109 km que une el túnel del Canal de la Mancha con Londres se calcula por tiempo y no, como en el caso de los otros gestores, por tren km. El canon por uso de las líneas ferroviarias cuenta con los siguientes elementos:

- IRC (investment recovery charge) que traslada al servicio ferroviario el coste del capital invertido. El coste para un trayecto de 31 minutos que se ha asumido correspondiente a los 109 km de la línea es de 2.618,81 libras lo que se estima en 24,03 euros tren km;
- OMRC (operating, maintenance and renewal charge) que asigna a los cánones los costes de mantenimiento y renovación de las líneas que, para el mismo trayecto anterior, ascienden a 1.538,38 libras esto es, 18,93 euros tren km.

Si bien los cánones de HS1 Ltd prevén un sobrecargo por la reserva de capacidad no utilizada, como en el caso de los demás gestores, no se ha previsto un uso ineficiente de la capacidad.